OBESIDAD Y DESNUTRICIÓN

Consecuencias de la globalización alimentaria

Kattya Cascante

CATARATA

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

UCM Universidad Complutense Madrid

OBESIDAD Y DESNUTRICIÓN

Consecuencias de la globalización alimentaria

Kattya Cascante

CATARATA

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

UCM Universidad Complutense Madrid

OBESIDAD Y DESNUTRICIÓN

Consecuencias de la globalización alimentaria

Kattya Cascante

CATARATA

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

UCM Universidad Complutense Madrid

Kattya Cascante

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Docente e investigadora asociada al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM). Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en cooperación internacional para el desarrollo, materia que trabaja desde la academia, consultoría, think tank, ONG y sobre el terreno.

Kattya Cascante

Obesidad y desnutrición

Consecuencias de la globalización alimentaria

Prólogo de José Ángel Sotillo

CATARATA

Serie Desarrollo y Cooperación

Dirigida por José Ángel Sotillo y Tahina Ojeda Medina

© Kattya Cascante, 2021

© Los libros de la Catarata, 2021

Fuencarral, 70

28004 Madrid

Tel. 91 532 20 77

www.catarata.org

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2021

Donoso Cortés, 63

28015 Madrid

Tel. 91 394 64 09

IUDCUCM@UCM.ES

Obesidad y desnutrición.

Consecuencias de la globalización alimentaria

isbne; 978-84-1352-386-6

ISBN: 978-84-1352-322-4

DEPÓSITO LEGAL: M-26.609-2021

thema: JPSL/GTQ/JBCC4

impreso en artes gráficas coyve

este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

A mi madre, ejemplo de una generación que conoció el hambre. Modelo de superación, optimismo y amor incondicional.

Prólogo

“Ganarás el pan con el sudor de tu frente”; así castigó Dios a Adán y Eva tras expulsarlos del Paraíso. Es una de las infinitas muestras de cómo la alimentación está intrínsecamente unida al ser humano y cómo forma parte no solo de una necesidad básica, sino que está asociada a la cultura en toda la historia de la humanidad: es uno de los jinetes del Apocalipsis y, a la vez, un motor de creatividad (el hambre agudiza el ingenio). La dedicatoria de la autora de esta obra nos sirve para recordar cuán cercana está la tragedia del hambre en una época no muy lejana de la historia de España.

En buena medida, la historia de las relaciones internacionales no se comprende sin incluir la utilización de los alimentos como herramienta de persuasión o como arma, y ha sido —y sigue siendo — un factor fundamental para explicar los cambios sociales y más de una revolución; hoy sigue siendo una de las grandes paradojas del mundo globalizado: hay alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población mundial, pero los informes reportan que en los últimos años el hambre ha aumentado.

Tradicionalmente se ha puesto el foco en una de las dimensiones como es la falta de alimentos, la desnutrición, pero hoy el problema más grave es el contrario, la malnutrición, como demuestra el hecho de que en Estados Unidos el 78% de las personas hospitalizadas por coronavirus padecen obesidad o sobrepeso.

Como necesidad básica, es un derecho humano garantizado por tratados como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), lo que no significa que conlleve su implementación efectiva para una buena parte de la población del planeta. Si su ausencia se asociaba a fenómenos naturales (sequías/inundaciones, plagas de langostas…), hoy conocemos su implicación con otros fenómenos, desde los conflictos

a la emergencia climática. Ya en 1951 Josué de Castro publicaba el clásico Geopolítica del hambre, argumentando que no dependían de castigos divinos ni de desastres naturales.

Además, como sucede con otras necesidades básicas, los alimentos son también mercancías sujetas a las "leyes del mercado"; así, por ejemplo, el futuro del precio del trigo se fija en la Bolsa de Chicago, sometido, por tanto, a la especulación.

Si hay alguien capacitada para explicar el complejo mundo de la alimentación, algunas de cuyas facetas hemos mencionado de forma muy somera, es la profesora Kattya Cascante. Es un claro ejercicio de síntesis que, sin perder el rigor académico, profundiza de manera didáctica en el mundo que se reparte entre los obesos y los desnutridos en el marco de la globalización alimentaria.

Una globalización que despeja el terreno a las grandes corporaciones transnacionales de la alimentación y, en paralelo, desempodera a los auténticos protagonistas: agricultores, ganaderos y pescadores. Para reivindicar su protagonismo en muchos lugares, distintos grupos reclaman la soberanía alimentaria. Una situación que, a su vez, cuestiona el papel del Estado como proveedor de bienes públicos, en detrimento del creciente papel del sector privado.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la ayuda alimentaría ha servido tanto para salvar vidas como para ser utilizada por algunos donantes como instrumento de premio o de castigo.

Como fenómeno global y atemporal, sobre el hambre se han escrito multitud de obras y exhaustivos informes de organismos (desde la FAO hasta Acción contra el Hambre). Este libro, por tanto, no llena un vacío, como se suele decir. Lo que sí hace es darnos una visión crítica de una situación que en ocasiones se normaliza como un hecho trágicamente cotidiano y casi carente de soluciones. Si conocemos las causas profundas de los problemas tendremos mucha más capacidad para proponer y exigir a quien corresponda las oportunas soluciones. Especialmente a la cuestión "malthusiana" de cómo alimentar (bien) y de forma sostenible (en un planeta exánime) a una población en constante crecimiento, mucha de la

cual padece pobreza y desigualdad, lo que la aleja de una alimentación saludable.

La consolidada trayectoria de Kattya Cascante la convierte en una autoridad en la materia, gracias no solo a su labor docente e investigadora, sino a la elaboración de informes y documentos para distintas instituciones nacionales e internacionales.

Estamos, pues, ante una obra rotunda que permitirá conocer tanto los efectos como las causas de una de las principales lacras a las que se ha enfrentado la humanidad durante toda su existencia.

José Ángel Sotillo

Profesor de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La actual producción agrícola podría alimentar a 12.000 millones de personas, casi el doble de la humanidad. Es un problema de acceso de alimentos. El mercado alimentario está controlado por una decena de sociedades multinacionales inmensamente poderosas. Controlan el 85% del maíz, arroz, aceite… Estos amos del mundo deciden a diario quién va a morir y a vivir. Fijan precios. Este poder debe ser controlado por los gobiernos democráticos.

Jean Ziegler,

relator especial para el Derecho

a la Alimentación, ONU (2000-2008)

Los argumentos que se encadenan en este libro confluyen en la acción vital de comer. La ausencia o inadecuación de alimento significa no completar el desarrollo cognitivo ni físico, enfermar, aunque se diagnostique con otro nombre, y, por supuesto, morirse. Declarado derecho humano, el derecho a la alimentación no se recoge en la mayoría de los marcos legislativos, y cuando se incluye no se ejerce, porque ya no se puede solucionar un problema global dentro de las fronteras nacionales.

El objetivo de erradicar el hambre es un desafío que existe desde mucho antes que la globalización pudiera explicar las relaciones internacionales de los alimentos. Sin embargo, mientras el hambre del siglo XIX versaba sobre la incapacidad productiva y de almacenamiento, el expolio, las plagas, los intereses de las colonias, las sequías y riadas, la falta de tecnología, el aislamiento, etc., el hambre de los últimos cincuenta años no encuentra suficiente explicación en este argumentario. Los alimentos del siglo XXI responden a un sistema mundial deconstruido que prioriza el agronegocio y el beneficio financiero antes que la disponibilidad,

idoneidad y sostenibilidad alimentaria.

Gestado sobre los fundamentos de la economía real (oferta y demanda), el aumento de la producción de alimentos compite en los mercados. En paralelo, la liberalización de capitales promueve un sistema financiero donde los alimentos, concebidos como activos, se hacen con los mercados bursátiles. Tras dos crisis alimentarias de primer orden, en 1973 y 2008, la comunidad internacional ha rehusado acordar incluso los consensos más básicos para evitar una tercera. Por eso, este libro procura responder a los desafíos de erradicar la malnutrición situando una alimentación suficiente y adecuada como la solución principal. En estas páginas se analizará el discurso que convierte la demanda global de alimentos en una proyección económica en vez de considerar las necesidades alimentarias.

En 2021 el número de personas que no disponen de un acceso suficiente ni adecuado a los alimentos es, más que significativo, vergonzante. Un tercio de la población mundial tiene problemas con los alimentos y los dos tercios restantes naturalizan el coste de la desnutrición y obesidad de más de 2.700 millones de personas (FAO, 2021).

En los meses previos a la crisis de 2008, la mortalidad causada por la desnutrición representó —directa e indirectamente— el 58% de la mortalidad total. El ritmo de la tasa anual de reducción de la desnutrición crónica en los países del mundo no permitirá alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015. A su vez, 1.900 millones de personas padecen sobrepeso y más de la mitad de la población adulta es obesa. Una situación proclive a enfermedades cardiovasculares cuyo coste supera los 160.000 millones de euros solo en Europa y que ya ha dado lugar a sentencias del Tribunal Europeo de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo, que reconocen la obesidad como una posible discapacidad que las empresas deben atender con espacios adaptados.

La desnutrición y la obesidad son las dos caras de una misma moneda. Ambas son las consecuencias de una malnutrición que en este libro se vincula al funcionamiento del sistema mundial de

alimentos, específicamente a su modelo productivo y de financiación. Un sistema que produce alimentos suficientes para duplicar las necesidades energéticas de la actual población mundial. 7.900 millones de personas podrían estar consumiendo diariamente más de 3.600 calorías diarias frente a las 2.400 que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera necesarias. En 2021, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) constata que la relación mundial entre las existencias y el consumo humano de cereales es superior al ritmo del crecimiento demográfico: hasta un 38% en el caso del trigo y de 35% para el arroz (FAO, 2021).

Thomas Malthus (1798), en su ensayo sobre el principio de la población, afirmó que la progresión geométrica de la población crecería mucho más rápidamente que la producción de alimentos, provocando una escasez irresoluble. Transcurridos 200 años de esta publicación, no solo se comprueba que hay alimentos suficientes: un tercio de los alimentos que se producen en el mundo se pierden o desperdician. Los patrones de consumo en los países enriquecidos llevan a desperdiciar la misma cantidad de alimentos que la totalidad de la producción alimentaria neta de África subsahariana (230 millones de toneladas). Esto significa que, por sí solo, el incremento de la producción alimentaria no elimina la pobreza ni el subconsumo, ni hace que la alimentación sea adecuada.

Para explicar cómo el fenómeno de la globalización ha moldeado el sistema mundial de los alimentos hay que entender cómo se organizan las personas para obtener y consumir su comida. Se precisa determinar la naturaleza y la cantidad de alimentos disponibles y entender la lógica productiva de la agricultura industrializada. Pero es necesario localizar las fracturas, qué actores participan y con qué efecto sobre el sistema y sus crisis. Por eso, en el primer capítulo de este libro explico cómo se ha globalizado la alimentación. En el segundo capítulo he analizado la paradoja de considerar la inseguridad alimentaria como problema político donde imperan soluciones económicas. ¿Por qué la demanda global de alimentos (calorías y nutrientes) se concreta en dinero? Al convertir el alimento en seguridad, este es capturado por quienes ofrecen más garantías, actores del agronegocio que dominan el mercado frente a los gobiernos, cada vez más endeudados y

dependientes. La pérdida de control sobre los alimentos se traduce en una democracia de menor calidad y una mayor difusión de poder hacia las corporaciones agroalimentarias. En el tercer capítulo he elegido las crisis para explicar las dinámicas de cambio en el sistema alimentario. Momentos críticos que recuerdan que la alimentación sigue siendo un desafío compartido donde no terminan de tomarse soluciones que lo resuelvan. Si bien las crisis de 1973 y de 2008 suponen una ruptura del modelo alimentario vigente, la reacción de la comunidad internacional no ha generado espacio para un orden alimentario diferente. Por último, no he podido evitar la mirada crítica sobre un sistema multilateral escasamente resolutivo. En el cuarto capítulo analizo la desgobernanza alimentaria. Desde la falta de compromiso multilateral al efecto del monopolio de semillas, pasando por la incidencia de las energías fósiles en la lista de la compra. En este capítulo se reclama la pérdida de biodiversidad al tiempo que se denuncia la situación de países donde alquilar las tierras es más rentable que cultivarlas, y cómo el propio sistema contribuye a ello. Hasta la filantropía parece respaldar más una agenda económica que política en el cada vez más estrecho margen climático. El impacto ambiental de la alimentación está ya en tiempo de descuento. Todos estos factores son obstáculos para la gobernanza alimentaria reclamada por la Agenda 2030, consensuada por la retórica multilateral y sin vinculación jurídico-financiera por la que rendir cuentas a la ciudadanía global.

Llegados a este punto, me gustaría precisar la razón de este libro. La primera vez que percibí la alimentación como un problema estaba en Bolivia, trabajando para una ONGD diseñando y formulando proyectos para mejorar la seguridad alimentaria de cientos de familias campesinas del Alto Beni. Fue trabajar en un centro de pensamiento (think tank) lo que me llevó, años más tarde en Madrid, a analizar las causas de las crisis alimentarias y proponer recomendaciones políticas que actuaran ante la crisis de subida de precios de los alimentos vivida en 2008. Todo este interés se concretó en un trabajo final de máster sobre política y democracia que realicé en la UNED y que, finalmente, coroné en mi tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid en 2019. De hecho, comencé mi docencia en esa universidad para poder robustecer la investigación con los contenidos de relaciones

internacionales que se plasman en este libro. Un ejercicio este que pretende contribuir a la comprensión de cómo se ha globalizado la alimentación y cómo interpretar las dinámicas de cambio que se han producido en el sistema, sus actores y factores más relevantes, pero despojado de los formalismos y aparataje teórico propio de una tesis doctoral. Mi propósito ha sido el de hacerme entender mientras interpreto la gran complejidad que supone el sistema mundial de los alimentos, nuestra comida.

Por último, y sin duda lo más importante, es reconocer la inspiración, dedicación y conocimiento recibido generosamente a lo largo de todo este periplo. Profesionales, expertos en desarrollo, académicos, colegas, campesinos, familia, amigos, imposible mencionarlos a todos y todas, imperdonable olvidarme de alguno. Todos ellos son este libro. Sin embargo, tres menciones son imprescindibles. Mi director de tesis, José Antonio Sanahuja, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación liderado por José Ángel Sotillo y ahora por Esteban Sánchez, y a mi persona favorita, Nacho. A Nacho, a ese librepensador, no solo le debo una vida enamorada, libre, honesta, equitativa, llena de perros y viajes. Le debo el ejemplo del rigor de las palabras, la inteligencia entrenada en la discusión para aprender del oponente y la actitud inquieta para interesarme sobre lo mucho que desconozco. Mientras quieras y puedas.

Capítulo 1

La globalización alimentaria

La globalización de los alimentos alcanza su máxima expresión en el modelo industrial dominante. Este es intensivo, especializado, concentrado, se financia en la bolsa y ha sido estimulado por la expansión de la gran distribución para incrementar sus beneficios. Un modelo alimentario que, viniendo de métodos tradicionales para que fuera posible una alimentación fuera de temporada, se ha conducido hacia la estandarización de los productos según las normas de los distribuidores y a la reestructuración rápida de la industria agroalimentaria que prioriza los alimentos altamente procesados sobre los naturales. Los alimentos industriales se someten a un tratamiento especial para que permanezcan en buen estado aún después de mucho tiempo. Para su conservación se añaden aditivos tanto de origen vegetal (sal, azúcar, vinagre, alcohol, etc.) como químico (antibióticos y otros agentes), sustancias que mejoran su aspecto y sabor durante largo tiempo. Son alimentos que, debido a su envasado, se pueden transportar a cualquier lugar y su preparación es rápida y sencilla.

En este capítulo se considera el desplazamiento del control alimentario del Estado hacia el mercado. Un control que se diluye ante los procesos de desregulación y liberalización económica que han ido configurando el sistema internacional donde emergen actores privados que se contraponen y tensionan aún más esta situación. Se considera un mercado que ha creado un sistema alimentario a su imagen y semejanza frente a un Estado sometido a fórmulas de gobernanza transnacional alimentaria que al mismo tiempo le debilitan. Todo ello bajo una lógica productivista que deriva en una agricultura con una menor mano de obra, cuantiosa tecnología agroquímica e importación de semillas. Una lógica donde los procesos de securitización y financiarización han favorecido una clase transnacional mercantilista. También se analiza cómo el capital financiero ha cambiado la alimentación desde criterios de racionalización construidos bajo el imperativo de la creación de valor financiero. Por último, se trata el sesgo de la apuesta tecnológica hacia el sector alimentario donde los intereses de productividad de los grandes agroexportadores se imponen.

El desplazamiento del Estado

Los desafíos que el Estado afronta en relación con el fenómeno de la globalización son ampliamente conocidos. Incluyen desde el surgimiento de actores trasnacionales desvinculados de la soberanía territorial, el advenimiento de procesos globales que trascienden los Estados, pero habitan dentro de los territorios nacionales, hasta la organización de la sociedad civil (global y nacional) con una visión de ciudadanía cada vez más exigente. El surgimiento de una agenda global con problemas globales para los que no existen soluciones (únicamente) nacionales y la vulnerabilidad que supone el incremento de las interdependencias (Keohane y Nye, 1998; Kaul et al., 1999), reduce los ámbitos de decisión estatal y transforma el papel del Estado tanto en sus vinculaciones con otros Estados como en sus relaciones con la economía global. Con distinta intensidad surgen tres visiones.

En primer lugar, los defensores de la globalización consideran que el predominio de la economía en la reconfiguración del poder obliga a una adaptación. El estado de bienestar, como organización de poder mayoritaria (Benz, 2010), se ve sometido a presiones externas (la globalización económica), pero también internas (cambios sociales y demográficos). La economía global se impone y el sistema internacional se guía más por grupos de interés y otros actores políticos (organismos internacionales, organizaciones de derechos humanos y de medioambiente) que por los propios gobiernos. El sistema está mutando hacia un mundo de colectividades no soberanas y, por lo tanto, el Estado se transforma y con él su autonomía, condicionado todo ello por el fenómeno de la globalización. Esta sería una explicación transnacional del poder. Con el proceso de transnacionalización, las relaciones sociales traspasan las fronteras nacionales, enfatizando las estructuras en virtud de las cuales ciertos actores existen. Se produce una socialización de mercado, es decir, se fomentan las relaciones de producción entre personas que no tienen una relación directa pero

que se mueven dentro de unas estructuras donde cuentan con recursos en función de sus roles. En la medida que estas interacciones entre personas se originen en las relaciones establecidas por el alimento que se extiende más allá del Estado, se dará un mayor contacto de la clase capitalista en este sector. Con respecto a la producción, la transnacionalización significa una solución sobre todo en los momentos de estancamiento de la demanda. Bajo la estrategia denominada spatial fix (arreglo espacial), muchas firmas mejoran la negociación de la mano de obra, cambiando el equilibrio a favor de la empresa, al tiempo que una parte del capital abandona la regulación nacional (Harvey, 1989). En parte, esto explicaría la reestructuración del poder (estructural) en la política económica global a finales del siglo XX (Gill y Law, 1993).

En segundo lugar, los detractores de la globalización insisten en que el Estado sigue siendo la única organización que debe garantizar el bienestar de su ciudadanía. Si bien la interdependencia crece y aumentan las necesidades de cooperación internacional (Sorensen, 2004), el Estado moderno sigue siendo la forma favorita de organización política. Estos consideran que el Estado sigue en el puesto de mando, relativizando el significado de los actuales retos. Incluso para los más críticos, el Estado sigue siendo quien establece las reglas de cooperación con los distintos actores de la sociedad civil. Su poder emana precisamente de esa capacidad que tiene de imbricarse. No hay, por tanto, una limitación de la autonomía del Estado frente a la globalización (Marsh et al., 2006) y la inacción frente al mercado no es fruto de una reglamentación necesaria para evitar los abusos producidos en la crisis financiera, puesto que la mayoría de los gobiernos ya contaban con ella.

En tercer lugar, emerge un trilema entre los Estados y los mercados a través de tres preguntas: cuáles son las reglas de la globalización, quién o quiénes las impone y de qué manera lo hace. Para su respuesta, se parte de la consideración de que los mercados no funcionan mejor bajo sus propios mecanismos de control, sino que precisan de instituciones ajenas que les proporcionen unas reglas de juego. Los mercados funcionan mejor cuando los dirigen instituciones sólidas, cuando se complementan con los gobiernos y no cuando son sustituidos por ellos. La correlación entre el volumen

del comercio exterior de un Estado y el tamaño de su sector público demuestra lo importante que son las garantías sociales y que el Estado legitime a los mercados, protegiendo a su ciudadanía de los riesgos que generan. Sería una especie de relación de amor y odio de la globalización económica con el Estado. Los altos costes de transacción internacionales no solo se deben a que no hay instituciones reguladoras en ese ámbito, sino a que las regulaciones de los mercados nacionales pueden llegar a obstaculizar el comercio global, es decir, inhiben la globalización. Y es aquí donde está la paradoja: "La globalización no puede arreglárselas sin los Estados, pero tampoco con ellos" (Rodrik, 2011: 43). Los mercados no se crean solos, ni se regulan solos, ni se legitiman solos. En este sentido, la economía de mercado es una mezcla entre Estado y mercado. Es decir, que al igual que los Estados son un instrumento económico, también suponen el principal obstáculo para el establecimiento de los mercados globales.

Todo ello genera un cuestionamiento tanto de la concepción como de la soberanía del Estado en la medida que ha perdido parte de sus atributos y se ve transformado en un actor funcional a la globalización. Una interpretación que respalda la sociedad internacional cuando se define en un proceso de transición hacia un modelo multicéntrico, que cuenta con un mayor número de actores no estatales. Según avanza la globalización, se observa una paulatina desestatización de distintos ámbitos de las relaciones sociales que ha acabado con el monopolio del Estado sobre los problemas de seguridad, la regulación de la vida económica y la garantía de asegurar el bienestar y la cohesión social (Sanahuja, 2008). Se transita desde un marcado protagonismo del Estado en el mantenimiento de la seguridad y establecimiento de las condiciones de funcionamiento del mercado a un Estado más ausente, con una relación con la sociedad civil interconectada donde las entidades burocráticas compiten en densas redes económicas transnacionales y que caracterizan las relaciones de interdependencia en el periodo de globalización (Held, 1997).

Estaríamos ante una internacionalización del Estado y de un nuevo constitucionalismo que, desde las normas vinculantes que emanan de los procesos de globalización, socavan la capacidad efectiva de los gobiernos para regular los mercados, las relaciones sociales y

garantizar el bienestar de su ciudadanía. Por lo tanto, se reconoce el fenómeno de la globalización como una autonomía donde a su vez el Estado mantiene la capacidad de constituir un orden internacional desde dentro (Cox, 1996). Al mismo tiempo, se considera la preferencia de los actores estatales a favor de otros no estatales que operan con una lógica global en el espacio globalizado. En tal sentido, la globalización favorece una relajación de los principios de la gobernanza democrática, trasladando la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía hacia ámbitos ajenos, y alejándolas, a su vez, de su propio control.

Una globalización que también permite un menor control ante los procesos de desregulación y liberalización económica que han ido configurando el sistema internacional de mercados. Estos procesos se han llevado a cabo con las recetas del Consenso de Washington (1989). Emanadas desde los organismos financieros internacionales, la Reserva Federal estadounidense, el Congreso de los Estados Unidos y expertos de los centros de pensamiento más importantes de Estados Unidos, estas recetas promulgaban reformas económicas que ponían especial énfasis en la desregulación, liberalización comercial y financiera, la privatización, evitar la sobrevaloración de la moneda y la disciplina fiscal (Williamson, 1990). A escala global, su avance señaló una integración de los mercados y capitales que, sin embargo, no se ha visto sustentada por el diseño de un marco institucional internacional para gestionar la vulnerabilidad y los riesgos a la que los Estados (y su ciudadanía) se han visto expuestos. Esto genera una gran asimetría entre el poder político (incapaz de regular) y el económico (que se niega a ser regulado), observándose una traslación del poder hacia las finanzas, los mercados y los actores privados (Strange, 2001). Con ello, se ha creado un sistema económico de integración global que escapa del control de los Estados y que ya solo se circunscribe al ámbito nacional y territorial (Sanahuja, 2008).

La emergencia de nuevos actores

El fenómeno de la globalización amplifica dos mundos políticos que se interrelacionan entre sí. Por un lado, aquel que se vincula al Estado y la soberanía territorial y que va perdiendo relevancia y, por otro lado, un mundo constituido por el resto de actores del sistema internacional (Rosenau, 1990). En este último se ubica la gran variedad de actores transnacionales que han conquistado cuotas de poder político, económico y financiero en la sociedad internacional. Con el propósito de identificar y caracterizar su actuación en relación con la jurisdicción territorial de los Estados, cabe destacar tanto su participación e influencia dentro del sistema global como las consecuencias de que las normas que rigen su interacción y comportamiento no estén lo suficientemente desarrolladas como para establecer los parámetros de acción dentro de este sistema (Strange, 1985).

Se aprecian dos procesos contrapuestos en la globalización que pueden ser identificados con este tipo de actores. En primer lugar, un proceso de globalización “desde arriba”, asociado a las fuerzas transnacionales del mercado y su capacidad de incidencia en la vida política de los Estados. En segundo lugar, otro proceso “desde abajo”, que surge como respuesta (local y global) a estas fuerzas transnacionales del mercado y que está conformado por miles de iniciativas de la sociedad civil (Falk, 2002).

Desde arriba se observa un proceso por el cual las empresas de los países más enriquecidos, en su afán de conquistar el mercado y comercializar sus productos, compraron las acciones de las empresas de los países de desarrollo en transición[1], consiguiendo con ello tomar las decisiones más relevantes. En poco tiempo, estas empresas se han hecho con el control de las empresas mineras y agrícolas de las zonas en desarrollo. Asimismo, su incansable crecimiento generó que, para atender a los mercados de países más industrializados, necesitasen una gran producción agrícola y minera

en los países de la periferia. Este proceso que se inició después de la Segunda Guerra Mundial alcanzó en los años sesenta las dimensiones suficientes para determinar la estructura de estas ya corporaciones transnacionales. El porcentaje de inversión exterior que destinaba Reino Unido a la explotación del petróleo era del 35% frente al 23% que invertía en manufacturas. Alemania orientaba el 75% de sus inversiones a la industria de los países en transición y Francia cerca de un 61% (UNCTAD, 1968). Esta diversificación de las inversiones fomentaba la relación entre los países dependientes y los países de origen de tal manera que, a medida que pasaban los años, regiones enteras quedaron bajo la dirección de grandes compañías.

En el proceso de integración progresiva de la economía mundial por el cual el equilibro del poder se ha desplazado del Estado al mercado (Sanahuja, 2009), las corporaciones transnacionales ejercen cada vez mayor poder. Estas empresas, sociedades de participación (holdings), oligopolios, etc., representan una de las principales fuerzas del desarrollo económico, además de ser actores internacionales diferenciados, orgánica y funcionalmente, de los Estados. Pero al contrario que los Estados, las corporaciones transnacionales tienen funciones esencialmente económicas y su objetivo es maximizar el beneficio sin una personalidad jurídica internacional reconocida que les exime de responsabilidad. A su vez, las alteraciones en los sistemas productivos, las transformaciones tecnológicas y comunicativas han inducido cambios de gran calado. Se ha pasado de un modelo productivo horizontalmente integrado de las cadenas globales de suministro que vehiculan la transnacionalización productiva a un modelo que integra digitalmente todas sus operaciones. Con la aparición de Internet, las corporaciones no solo son agentes y a la vez objetos de ese proceso, sino que se han convertido en los motores centrales de la economía mundial.

Un ejemplo de esta dinámica lo representa Glencore International AG. Esta empresa es la más importante del mundo en compraventa y producción de materias primas y alimentos. En el año 2010, su facturación fue de 145.000 millones de dólares, un 36% más que en 2009, y el beneficio neto mejoró un 41%, situándose en 3.800 millones. Esta corporación cuenta con 54.800 empleados y tiene

activos en 30 países. Su tasación previa a su salida a bolsa el 24 de mayo de 2011 fue de 22.820 millones de dólares (15.727 millones de euros). Glencore controla el 50% del mercado mundial de cobre, el 60% de zinc, el 38% de alúmina, el 28% de carbón térmico y el 45% de plomo. En alimentos básicos controla casi el 10% de trigo del mundo, cerca del 25% del mercado mundial de cebada, girasol y colza. Posee cerca de 300.000 hectáreas de tierras de cultivo, por lo que también es uno de los mayores productores del mundo de grano (FT, 2009).

Estas corporaciones sobrepasan la capacidad de regulación del Estado, con la consiguiente pérdida de legitimidad democrática de los gobiernos (Held, 1997; Beck, 2005) mientras forman parte fundamental del proceso globalizador. Una parte del poder de decisión sobre quién consigue qué, cuándo, dónde y cómo se está trasladando a las empresas trasnacionales (UNCTAD, 1991). Este hecho es causa de conflicto entre las fuerzas políticas del nacionalismo y las fuerzas económicas que presionan la integración de la economía mundial. La creciente interdependencia económica empeora las condiciones del Estado (territorializado) mientras amplía las ventajas en las corporaciones (deslocalizadas). El Estado, por un lado, asume pérdidas en el empleo, de los recursos productivos y de acceso a mercados mundiales (Vermon, 1966) mientras que, por otro lado, otorga a las corporaciones el acceso a su territorio, al mercado interno, nuevas oportunidades de inversión y fuentes de las materias primas. Con ello, las corporaciones aumentan su capital, la tecnología y cuotas de mercado (Gilpin, 1987). Todas las iniciativas para extender la liberalización de los servicios de estas corporaciones, tanto en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en el seno de la Unión Europea (UE), son impulsadas desde el Estado, a pesar de suponer un gran obstáculo para la redistribución del ingreso y riqueza entre los países. De las cuatro fuerzas más importantes de la estructura del mundo industrial (los gobiernos y sus políticas, las empresas transnacionales, los consumidores y la comunidad científica), solo los gobiernos y las transnacionales tienen poder sobre los mercados y responsabilidad sobre la localización industrial y la no adopción de políticas sobre estos. Ni los consumidores (en los mercados) ni los científicos (en tecnologías) actúan de manera dirigida sobre la localización industrial. Sin embargo, todos ellos

influyen directamente en la ubicación de la actividad industrial y la distribución de beneficios.

En cuanto a la globalización desde abajo, supone un proceso de cambios constitutivos en las sociedades y en las dinámicas sociales que trascienden los espacios económicos y dan paso a espacios alternativos de deliberación política (Kaldor, 2005). Se trata de iniciativas ciudadanas, de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, tanto dentro de los Estados como a escala transnacional (Falk, 2002), que reaccionan a la globalización económica y a la supremacía del mercado en ausencia del Estado global. Una gran cantidad de organizaciones asumen las funciones del Estado (sustituyéndolo en muchos casos). En este proceso de globalización emerge una ciudadanía activa que crece fuera de los círculos formales, incrementando su participación y autonomía y permitiendo que esta pueda influir sobre las condiciones en que vive.

El Foro Social Mundial, que se reúne anualmente para reivindicar una globalización diferente, organiza campañas críticas mundiales donde se activan diálogos alternativos. Este foro forma parte del movimiento antiglobalización que, a su vez, incluye un amplio conjunto de movimientos sociales nutrido por activistas provenientes de distintas corrientes políticas que convergieron en la crítica social al proceso de globalización a finales del siglo XX.

A diferencia de los viejos actores sociales, esta sociedad civil global se mueve en el espacio global y trasciende las fronteras e intereses nacionales (Kaldor, 2005). Son movimientos pacifistas, ecologistas y humanistas promovidos por la conciencia de pertenecer a una única especie y a un único sistema mundial de equilibrio frágil y precario, una especie de contrapoder frente a los poderes fácticos y financieros (Montebourg, 2011).

Todo esto conlleva una presión sobre los Estados desde abajo. En definitiva, las revoluciones tecnológicas y de comunicación descritas también han facilitado un ejercicio de concienciación de una ciudadanía global con mayores exigencias respecto al cumplimiento y respeto de los derechos humanos. La sociedad ha dejado de ser un mero espectador. Su capacidad de generar información de forma inmediata y difundirla a escala global desde

cualquier parte del mundo aumenta la presión sobre gobiernos e instituciones formales. En este sentido, la globalización desde abajo ha permitido articular globalmente a los actores sociales y sus resistencias a la globalización.

Corporaciones transnacionales, organizaciones y movimientos de la sociedad civil reconfiguran el papel y las capacidades de los Estados. Una tensión que en el sistema alimentario deja la puerta abierta a espacios diferentes sobre las decisiones y sus intereses.

Las fracturas alimentarias

El Estado ha ido cediendo espacio a los intereses del negocio alimentario y, condicionando con nuevos elementos y actores, su objetivo de erradicar el hambre en el mundo. Desde una lógica mercantilista se ha abierto una brecha entre la economía global alimentaria (mercado de alimentos) y las políticas nacionales alimentarias (seguridad alimentaria[2]) que se ha ido agrandando con los procesos de internacionalización y globalización.

La internacionalización ha significado una mayor interdependencia de países y relación de intercambios que, debido a la globalización, se han ido integrando en la actividad económica alimentaria a escala global. Sin embargo, las políticas que garantizaban la alimentación han seguido funcionando a escala nacional. Esta integración económica y comercial del mercado de alimentos no generó paralelamente una política a escala global que permitiese establecer las instituciones necesarias para formular políticas públicas de los Estados en una escala diferente que pudiera garantizar una gobernanza de la seguridad alimentaria en beneficio de los intereses colectivos (McMichael, 2014).

Si bien la globalización ha creado un mercado sin fronteras que promueve el crecimiento y desarrollo económico para todas las economías del planeta, no está siendo exactamente así para la mayoría de los países en transición. A medida que se defiende la democracia y protege la soberanía nacional, se incrementan los acuerdos comerciales internacionales que amplían las relaciones de producción y distribución de los alimentos al tiempo que se estimula la libertad de movimientos financieros en torno a ellos. Así, cuando el control democrático sobre la alimentación se debilita en el marco del Estado, emerge una civilización del mercado donde la integración alimentaria avanza entre lógicas de desintegración y exclusión social (Gill, 1995). Es decir, mientras el neoliberalismo integra a todos los países bajo un mismo mercado, propicia nuevos

paradigmas que obligan a adecuar la estructura del Estado a la racionalización (eficacia y productividad alimentaria). El alimento deja de ser un derecho para interpretarse como un simple gasto. Para minimizar sus costes se impone la vía de la privatización y la desregulación que facilita la entrada de nuevos alimentos ultraprocesados. Los alimentos ultraprocesados no solo aportan calorías vacías, sino que son perjudiciales para la salud y crean adicción, como el chocolate, debido a nuevas asociaciones entre diferentes genes y nutrientes. Este tipo de comida está detrás del aumento de la obesidad, es más barata e inmediata, fácil de conservar, sabe mejor y viene respaldada por el sector industrial y gubernamental. Además, permite aumentar la competencia y mejorar con eficiencia la rentabilidad de la industria. El mercado se atribuye la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso a los alimentos. De este modo, desde un plano ideológico-discursivo, se han difundido concepciones de eficiencia y privatizadoras bajo el supuesto de que la administración privada del alimento es ante la que, en última instancia, hay que ajustarse. Se podría decir que el mercado ha creado un sistema alimentario a su imagen y semejanza.

Esto solo podría evitarse si se retrocediera el proceso de interdependencia alimentaria que es, a su vez, constitutivo del fenómeno de globalización. En este sentido, mantener la calidad de la democracia solo sería compatible con la globalización si se articulasen fórmulas de gobernanza transnacional alimentaria que al mismo tiempo debilitaran al Estado. En este enfrentamiento que se produce entre el mercado y las políticas nacionales hacia una mayor seguridad no solo prevalece el dilema de que la globalización fortalece o debilita el papel del Estado en la alimentación: también subyace cómo afecta este proceso al gasto social de un Estado para garantizarla. Por un lado, los Estados del bienestar mantienen una buena relación con la globalización y la seguridad alimentaria, ya que ofrecen condiciones favorables —inversión, una estabilidad social, poder adquisitivo de su ciudadanía, eficacia de las instituciones, etc.— siendo compatibles con altas tasas de productividad. Con ello, sería plausible que las corporaciones transnacionales y el sector financiero (principales beneficiarios de la liberalización comercial y financiera) buscaran que la clase política de estos gobiernos adoptara medidas que favorecieran el

crecimiento económico y el empleo y, en general, a toda la ciudadanía, ya que, entre otras cosas, aumentaría la recaudación fiscal.

Existe una correlación entre el grado de apertura económica de un país y su estado de bienestar (incluyendo la seguridad alimentaria). A mayor liberalización, mayor necesidad de enfrentar los riesgos derivados mediante programas de protección social (Rodrik, 2011). Si los programas sociales son consecuencia de la apertura económica y esta es a su vez incompatible con la estabilidad política y el orden social, se puede entender que los Estados fuertes sean consecuencia del empeño de liberalizar bienes como el trabajo, la tierra y el capital. Estos Estados ya han tenido que hacer frente a los riesgos que entraña el trabajo asalariado, la agricultura y el intercambio de capitales. De ahí la importancia de la eficacia de las instituciones del Estado.

Esto plantea un desafío normativo y político de primer orden dado que la realización efectiva de la igualdad de derechos de todas las personas depende de condiciones complejas e interdependientes, tanto en la esfera nacional como en la global. El Estado asume a nivel nacional la obligación de alimentar a todos aquellos a los que reconoce derechos de ciudadanía (Linklater, 1982) y, por tanto, establece los objetivos de alimentación y las medidas políticas para alcanzarlos (FAO, 2002). Al introducir la seguridad alimentaria, el Estado se vincula jurídicamente a la obligación de garantizar el alimento, ya que toda dificultad en su acceso se percibe como una amenaza. Incluso comienza a dar apoyo a la agricultura o al poder adquisitivo de la ciudadanía para su realización (Sen, 1981). En el ámbito internacional, esto implica la aceptación de un mayor desarrollo jurídico y regularización en el derecho internacional público, provocando en los países más débiles limitaciones de soberanía, así como nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado.

En este sentido, se muestran dos tendencias diferentes. Por un lado, la mayor exposición al comercio internacional y a los flujos de capital ha obligado a los Estados más industrializados a contener el incremento del gasto público, mientras que en el caso de los países de renta media ese gasto se ha estancado o incluso retrocedido

(Garrett, 2000). Esto pudiera traducirse en una correlación entre la vulnerabilidad de los Estados con la sostenibilidad o beneficios de la globalización. Sin embargo, no implica necesariamente que con la globalización disminuya el margen de los gobiernos, se deba restringir el gasto social o renunciar a la seguridad alimentaria. De hecho, hay países que, a más globalización, han incrementado su seguridad alimentaria (Estados Unidos y la Unión Europea) y países que, a igual apertura económica, han mantenido o empeorado la suya (Egipto).

Si se cruza la eficacia de las instituciones con indicadores democráticos, resulta imprescindible mencionar las conclusiones de Przeworski y Messenguer (2005) en relación con la apertura económica del mercado de alimentos. Ambos sostienen que si hay un condicionante económico-financiero de las instituciones internacionales se limita la capacidad de los Estados. El avance del sistema financiero sobre el mercado de alimentos, durante y después de la crisis de 2008, coincide con un empeoramiento de la condición general de los derechos políticos y las libertades civiles, una tendencia de declive que se prolonga 15 años (Freedom House, 2021). En 2020, un total de 68 países vivieron un retroceso en materia de derechos políticos y libertades civiles, mientras que solo 50 países registraron mejoras. La libertad en el mundo sufrió un debilitamiento de las normas democráticas a nivel global, en particular en relación con las elecciones y los derechos de migrantes. 2020 fue el decimoquinto año consecutivo en el que la libertad global estuvo en declive. La fracción de países no-libres se incrementó durante este periodo, intensificando una crisis de confianza en varias democracias longevas. Se advierte que la ausencia de alternativas ha transformado la democracia formal en un modelo que permite dosis de desigualdad, desempleo y corrupción, aunque sin abandonar su esencia. Así que, aunque la relación entre globalización y democracia pudiera no ser concluyente, sí podría influir en la calidad de esta.

La lógica productivista

La lógica de producción agrícola responde a un modelo donde se relaciona el capitalismo de mercado y la intervención del Estado a través de la política agrícola. Inicialmente, en el proceso de integración europeo, esta interacción tuvo lugar en el interior de cada uno de los Estados de la Comunidad Económica Europea (CEE) primero, la Unión Europea después, pero al crearse la Política Agrícola Común (PAC, 1962) esa integración se produjo en un contexto más amplio.

En este contexto, la expansión de la producción de alimentos fue acordada como un objetivo estratégico que contó con la ayuda financiera al sector agrícola y la fiscalización de la importación de alimentos más baratos de los países competidores. Para ello se creó una densa red de medidas para dar apoyo y cobertura a la política agrícola productivista, incluyendo la regulación de los precios de garantía por los productos agrarios propios, los subsidios a la exportación, ayudas directas de los agricultores de áreas menos favorecidas, ayudas a la inversión para la modernización de la explotación, ayudas a la formación de los agricultores, etc. Con una producción en continua expansión, los agricultores europeos respondieron positivamente a los precios de garantía, a los flujos continuos de nuevas tecnologías agrícolas que emergieron desde el sector industrial, incluyendo agroquímicos, mecanización agraria y transformación de alimentos. Por todo ello, el término “agricultura industrializada” ha sido usado para sintetizar las características de la agricultura productivista y sus usos asociados. A su vez, significó costes medioambientales altamente perjudiciales, con desiguales beneficios para la población, grandes costes económicos presupuestarios, así como una creciente diferenciación entre áreas rurales desiguales. En última instancia, cabe destacar el papel de la PAC como garante del autoabastecimiento europeo, como política que asegura el acceso alimentario propio frente al desafío de la globalización (transnacionalización) y mercado que impacta sobre

la mayoría de los países.

En paralelo, entre los años sesenta y ochenta, Estados Unidos incrementó la productividad agrícola con el fin de aumentar la oferta alimentaria. Esta iniciativa cristalizó en la denominada Revolución Verde, un proceso de cambio tecnológico en la agricultura. Impulsada desde Estados Unidos y con la ayuda de organizaciones agrícolas internacionales, cambió casi totalmente el proceso de producción y venta de los productos agrícolas en aras de aumentar la productividad de las variedades de los productos más básicos de grano (trigo, maíz y arroz). A su vez, significó un debilitamiento del sector y su capacidad productiva. La alimentación de las personas más pobres del planeta se vio sujeta a una sobreproducción que excedía las exigencias más básicas y no solo los límites medioambientales. La dependencia de semillas, fertilizantes y agroquímicos se unió a una importación neta obligada de alimentos que resultaban más baratos que los producidos localmente debido a las subvenciones que los países más industrializados destinaban a su propia agricultura y que derivaba en costes y precios imbatibles para su competencia. La alimentación de una gran mayoría de países dejó de estar al alcance de sus gobiernos. Pagar la deuda supuso aceptar un ajuste de la producción alimentaria hacia la exportación, a su vez orientada a la demanda de los países más ricos, desestimando el potencial físico y demanda local al tiempo que se descuidaban las infraestructuras agrícolas locales. Estas medidas también conllevaron un sistema de protección a la agricultura estadounidense, aunque no de tan largo alcance como la europea.

Todo ello dio lugar a un proceso de cambio estructural sin el cual resultaría difícil explicar las dinámicas de la globalización alimentaria. La transnacionalización de las cadenas productivas, a través de la deslocalización (offshoring), reubicó gran parte de la producción en los países en transición, especialmente aquella que es intensiva en mano de obra y en tecnologías intermedias. Al mismo tiempo, los países avanzados se desindustrializaron, centrándose en la parte intensiva del proceso productivo en capital y tecnología. Un proceso que, a causa de la mejora y abaratamiento de las comunicaciones (procesamiento de datos, programación, diseño de software, ingeniería, atención telefónica, etc.), se reubicó en lugares

del mundo de menor coste pero con mano de obra cualificada y banda ancha (Edwards, 2004).

La división internacional del trabajo tradicional obligó a repensar conceptos vinculados como centro y periferia, norte y sur, etc. Esto ha configurado el mundo en centros tecnológicos y un entorno dominado por industrias de ensamblaje o maquilas, vinculados a través de cadenas productivas en manos de las transnacionales (Carson, 1998). En los países enriquecidos, las grandes empresas comenzaron a ser más sensibles sobre dónde y en qué condiciones sociales y ambientales producían, fruto de la presión social y mediática a la que se han visto sometidas en los últimos años (Oxfam, 2015). Una realidad bien diferente es la actitud de esas empresas en los territorios periféricos.

En la periferia, este comportamiento deriva del mismo proceso de descolonización, donde la propia ONU, a través de la FAO, una vez adquirida su condición de países independientes bajo el argumento de desarrollar sus economías, apoyó la promoción de la agricultura industrial en los países empobrecidos. Este desarrollo consistía en industrializar sus agriculturas tradicionales y especializarlas en aquellas materias primas agrarias, alimentarias o no, con fuerte demanda en un mercado internacional controlado por las antiguas metrópolis y de grandes empresas agroquímicas y agroalimentarias (FAO, 2000). La agricultura industrial se extendió con la industrialización de la sociedad.

La lógica de mercado proponía resolver el problema del hambre mediante la especialización productiva de alimentos y la implantación del modelo agroalimentario global, moldeando una agricultura con una menor mano de obra, cuantiosa tecnología agroquímica e importación de semillas. El resultado fue la aparición de una clase transnacional que actuaba como agente mercantilizador de la alimentación y el impulso de un proceso de globalización donde dominaban los intereses de esta clase (Cox, 1992). Es decir, los intereses de los países más industrializados sobre el resto, utilizando en su propio beneficio aquello en lo que eran fuertes: trabajo abundante y cualificado en el campo y semillas y variedades propias acondicionadas a la climatología de sus territorios. En lugar de acabar con el hambre, la dependencia

alimentaria de los países pobres aumentó al tiempo que disminuía el acceso a sus recursos. Con la apertura de los mercados locales a la alimentación básica importada a precios bajos, la presión sobre los pequeños agricultores campesinos e indígenas creció aún más. O se incorporaban a la lógica productivista, endeudándose y haciéndose dependientes de las multinacionales y sus tecnologías, o la caída de los precios de la alimentación básica les expulsaba de los mercados locales y, por consiguiente, de sus tierras, encaminándoles a una emigración forzosa a las ciudades.

En la crisis de 1973, el sistema productivo fordista cambió. La técnica taylorista de partición y mecanización del proceso productivo, típica de las políticas keynesianas donde el Estado mantenía el control de la distribución de la riqueza a nivel nacional y de las inversiones, desechó su responsabilidad en una crisis alimentaria sin precedentes. El poder de las corporaciones sobre el sistema redefinió las condiciones para el establecimiento de un orden alimentario corporativo de lógica productivista. Una lógica que albergaba dos procesos determinantes en esta nueva distribución del poder: la securitización y la financiarización.

En primer lugar, el proceso de securitización sitúa las competencias sobre el alimento en seis niveles de análisis: global, sistémico, civilizacional, unitario (estatal), grupal e individual (Buzan y Waever, 2009). De esta forma, varios Estados se agrupan en torno a una misma preocupación de garantizar el alimento sin circunscribirse a la seguridad nacional. La alimentación y los factores vinculados a ella se redirigen hacia la esfera pública generando una estructura en la que el Estado pretende recuperar la capacidad efectiva de regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía. Sin embargo, la globalización, al favorecer una relajación de los principios de la democracia y trasladar a ámbitos ajenos la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía, provoca un alejamiento a su vez del propio control y se debilitan los principios de la gobernanza democrática. Por lo tanto, cuando el Estado securitiza la alimentación se enfrenta a esta tensión al tiempo que prolifera su estrecha relación (negativa) entre su inserción en el mercado global de alimentos y las posibilidades de avanzar hacia una mejor nutrición de la población. La dependencia (asimétrica)

entre los países industrializados y los países en transición y la falta de sostenibilidad del sistema productivo agroalimentario (deterioro ecológico, concentración de la riqueza, biopiratería, etc.) agudizan las desigualdades y ponen al límite los recursos del planeta.

En segundo lugar, el proceso económico de financiarización supone la integración de los mercados financieros nacionales en un mercado financiero global que reduce todo el valor intercambiado (tangible, intangible y cosechas futuras) a un instrumento financiero. Con ello, tanto las ganancias empresariales y los ahorros privados (entre ellos, de la seguridad social privatizada) como las reservas monetarias de todas las naciones confluyen hacia un único mercado global de títulos financieros encargado de distribuirlos en el mundo conforme a sus propios criterios de rentabilidad. Las dinámicas especulativas y la consiguiente burbuja financiera presionan al alza sobre los precios de las materias primas (incluidos los alimentos). La financiarización permite mantener el nivel de demanda global a un nivel muy superior a la capacidad de pago de quienes se endeudan, afectando los sistemas de protección social de algunos países y teniendo que eliminar buena parte de los derechos adquiridos (Freeman, 2010). Dicha arquitectura financiera posibilita una alta volatilidad de los precios, traduciendo en extensos beneficios cualquier varianza en las cosechas, comercialización y venta de alimentos.

Por último, la proliferación de los tratados de libre comercio, unido a los dos procesos anteriormente descritos, constituye un nuevo constitucionalismo que señala la globalización como un proceso de dominación de intereses de las clases transnacionales sobre el resto (Gill, 1995 y 2008). Una trampa que puede llevar a considerar el actual modelo de seguridad alimentaria como un modelo consensuado que integra los intereses de las organizaciones sociales, cuando la realidad es que ha rehuido acuerdos vinculantes y es ambivalente respecto de los medios y responsabilidades para lograr las transformaciones necesarias que garantizan el acceso equitativo de los alimentos.

El sistema financiero imperante

La financiarización de la economía internacional ha convertido los alimentos en activos financieros y sometido sus mercancías a la misma lógica que la especulación financiera impone al resto de los mercados tradicionales de materias primas. En los mercados de materias primas, las técnicas especulativas van desde apartar del mercado un producto para que suba su precio, tal y como pasó con el repunte del precio del arroz en India en 2008 (FAO, 2010), hasta hacerse con el monopolio de la oferta de un producto para obtener el control, como perpetró la empresa transnacional agroalimentaria Glencore mencionada anteriormente. Al igual que en otros mercados, se promueve la especulación en los contratos de futuros convencionales.

Tras la crisis de 1973, mientras los inversores olvidaron esta modalidad debido a la constancia en los precios, las pequeñas compañías locales siguieron especulando en las bolsas de futuros para aprovechar las oportunidades de mercado (Lines, 2010). Coincidiendo con esta década, la Bolsa de Chicago introdujo, por primera vez, los contratos de futuros financieros en materias primas. Esto convertía los alimentos en activos susceptibles de inversión. Por eso fue tan inmediata la especulación cuando subieron los precios del petróleo en 2008. El Washington Post informaba que esta especulación afectó en la Cámara de Comercio de Nueva York (NYMEX) al 81% de sus contratos (Cho, 2008).

Según el tipo de especulación y la situación del mercado, la incidencia sobre el precio de los alimentos varía. Una práctica de doble filo. Por un lado, puede resultar beneficiosa para el desarrollo de las exportaciones de los países productores de materias primas siempre y cuando la volatilidad no distorsione los volúmenes de inversión. Sin embargo, por otro lado, puede resultar perjudicial para los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos.

Los países de bajos ingresos y déficit alimentario importan grandes cantidades de cereales, especialmente trigo, arroz y maíz, granos básicos que condicionan los precios internos de los alimentos que están relacionados con ellos. El incremento de las importaciones de los alimentos incide sobre las cotizaciones diarias de los precios que se adoptan en los contratos de comercio de granos y estas sobre los precios de los alimentos nacionales de otros continentes. Entre los años 1990 y 2005, las importaciones netas en África subsahariana pasaron de 4,7 millones de toneladas de arroz a 11,4 millones de toneladas y de 4,6 millones de toneladas de trigo a 14,5 millones (FAO, 2010).

La arquitectura financiera de los años ochenta, lejos de diversificar el riesgo, lo ha convertido en sistémico. Por un lado, destaca el incumplimiento de los acuerdos internacionales de supervisión bancaria de Basilea. Estos acuerdos son recomendaciones sobre regulación bancaria emitidas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1975), una organización mundial cuya función es fortalecer la solidez de los sistemas financieros. Hasta la fecha han sido tres. En 1988, 130 países establecen el acuerdo sobre el capital mínimo que una entidad bancaria debe tener. En 2004, se crea un estándar internacional de referencia para establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos. Finalmente, en 2010, a raíz de la crisis de 2008, se revisa el anterior acuerdo para fortalecer el sistema financiero. Sin embargo, la escasa información y transparencia sobre el comportamiento de la banca y de las propias agencias de calificación del riesgo en función del prestatario son cotidianas. Las propias instituciones para el intercambio de información y vigilancia de los mercados como el Consejo de Estabilidad Financiera (2009) parecen regular a favor del sistema financiero y de las economías más poderosas. El 12 de abril de 2008, este Consejo recomendaba a los ministros de finanzas del G-7[3] unas mejoras del sistema financiero internacional. Estas señalaban como debilidad del sistema: el descuido del capital, la liquidez y la administración de riesgos; la transparencia; la función y usos de los índices de crédito; las autoridades responsables; y la capacidad del sistema para superar las tensiones.

De 1970 a 2003 se produjeron crisis bancarias en 64 países y crisis

financieras en otros 79, incluyendo la crisis de la deuda de los ochenta y las crisis de México, Brasil, Rusia, Argentina y los países asiáticos en la década de los noventa. En todas ellas se repitió el mismo patrón: la primacía de las finanzas por encima de la economía real (FMI, 2011) y la reducción de la autonomía del Estado con respecto a la política económica. Emerge el desafío de mantener la soberanía nacional en materia de política económica, la estabilidad macroeconómica que se deriva de mercados financieros adecuadamente regulados y el acceso a capital de bajo coste en los mercados globales (Feldstein, 2003). Sin embargo, para mantener la soberanía nacional y el control de los mercados financieros hay que renunciar al capital externo y condicionar la oferta de crédito por la tasa de ahorro interno. Si se opta por la regulación de los mercados y la apertura financiera, entonces no será posible tener una política económica nacional autónoma, y esta habría que adaptarla a las exigencias del mercado. De hecho, esta resulta ser la opción mayoritaria, ya que muchas de estas crisis consisten en que las políticas nacionales se adaptan paulatinamente al sistema global de finanzas de un modo abrupto y por imperativo.

El capital financiero no es solo una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, significa al mismo tiempo un cambio cualitativo en el sector de la alimentación. Su influencia condiciona los modos de organización, la concentración, expansión y reorganización de las corporaciones transnacionales, modula el funcionamiento del sector desde criterios de racionalización construidos bajo el imperativo de la creación de valor financiero, etc. Desde esta lógica se potencia la eliminación de restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario.

La tecnología: ¿al servicio de quién?

Analizar las capacidades de las fuerzas de producción alimentaria exige abordar la ventaja tecnológica. La presión sobre los recursos naturales como el agua, la tierra, la energía y el trabajo advierte de la necesidad de innovación. Sin embargo, la apuesta tecnológica de los últimos cincuenta años responde en mayor medida a los intereses que tanto los grandes agroexportadores como los organismos multilaterales que impulsan comparten debido a una mayor productividad. En menor medida, por tanto, se han visto reflejadas cuestiones fundamentales para gestionar el hambre como la reducción de los desperdicios, las pérdidas de cosechas y la calidad de los alimentos.

Si se consideran los factores productivos como eje vertebrador de la mejora de la productividad alimentaria, la tecnología debería aportar soluciones de manera equilibrada para todos ellos. Sin embargo, el sesgo a favor de la biotecnología ha sido evidente. Esta tecnología incide sobre el material genético de las semillas, de sus rendimientos y asociación con fertilizantes que los potencien. Es decir, es una tecnología que mantiene una estrecha relación con los circuitos de capital internacional y profundamente dependiente del petróleo, donde a su vez se ha producido la mayor inversión. Una innovación que persigue, además de anticiparse a las necesidades mundiales de la alimentación de un futuro próximo, elegir aquellas inversiones más rentables.

En el pasado el sector agroalimentario fue, además de altamente protegido, un sector de muy baja rentabilidad. El valor añadido del producto final de un alimento es más bien escaso, dado que por mucho que se pele, troceé y decore una manzana es muy difícil disparar su valor de venta. Por otro lado, la innovación y diversificación siempre han sido una debilidad en el sector. Sin embargo, el desarrollo tecnológico actual impone otra realidad. La inversión global en el sector alimentario se ha triplicado desde 2004

hasta alcanzar los 100.000 millones de dólares en 2013. La industria agroalimentaria ha ofrecido rentabilidades medias del 17% frente al 13% de la energía o el 10% de las tecnologías de la información y la comunicación (Goedde et al., 2015).

Todo ello en un sector cuyas tendencias son el incremento de la población, la urbanización, y el aumento de la capacidad adquisitiva en los países emergentes; la demografía y el cambio de hábitos del consumidor en los mercados maduros; el imperativo de la productividad; la polarización de la estructura industrial (una parte del sector se hará más grande y otra más pequeña); la volatilidad de los precios sin precedentes; la contribución del comercio a la seguridad alimentaria y el big data (datos masivos) y la información. Esto significa que la biotecnología está dirigida por la dinámica lucrativa de las grandes corporaciones, por lo que la agricultura seguirá desplazando métodos que minimizan el daño ecológico y la pérdida de suelos. Un hecho que perjudica a los países más empobrecidos y aleja la solución del problema del hambre en el mundo. De hecho, y debido a este componente de rentabilidad, parece que la época del libre intercambio de material genético llega a su fin.

De ser esto así, el suministro de semillas baratas a los países en transición podría verse comprometido. Es decir, se produciría un doble perjuicio. Tras despojar a estos países de un material genético propio y, en aras de mejorarlo, sustituirlo por semillas con patentes que modifican su cultura alimentaria, se propone condicionar su acceso a una mayor e improbable capacidad adquisitiva. Cada mejora genética se realiza sobre un material biológico previo, que, a su vez, será posteriormente manipulado. Con los intereses comerciales manejando cada vez más material biológico protegido con patentes, la tendencia a elevar los precios de las licencias de uso es plausible. Pero lo más rocambolesco estriba en que buena parte de los cultivos del mundo enriquecido (maíz, arroz, patata, tomate, etc.) proceden de países tropicales y de conocimientos ancestrales de sus comunidades por los que nunca han percibido compensación.

Frente a la alta inversión en biotecnología destaca la escasa atención para evitar perder los alimentos producidos. En este

sentido hay que distinguir los factores que afectan a la calidad en los alimentos agrícolas. En primer lugar, hay que señalar el clima y el suelo, muy poco modificables. En segundo lugar, estarían aquellos relacionados con el manejo de la cosecha, poscosecha, el transporte y el almacenamiento. A diferencia de los primeros, en estos factores se puede incidir considerablemente para mejorar la calidad final de los alimentos agrícolas.

Los avances en la tecnología para reducir las pérdidas y desechos de alimentos no han conseguido evitar que el 30% de la producción agrícola en África y Asia se pierda en los tratamientos poscosecha (Goedde, 2015). En los países en transición sigue habiendo margen para la innovación en la extensión de la vida útil del alimento y en el empaquetado para reducir los desechos. Uno de los factores que más inciden sobre la falta de productividad en los países empobrecidos, especialmente en el África subsahariana, es la pérdida de cosechas por plantas parasitarias muy invasivas. Algunos consideran que introduciendo genes de resistencia a herbicidas en las variedades locales de plantas de cultivo, junto con una política de precios más altos para favorecer el empleo de técnicas occidentales, se mejorarían los rendimientos. Pero esta medida no ofrece un volumen de negocio suficiente a las grandes multinacionales agroquímicas. Otros creen que ciertas alternativas no se exploran porque chocan directamente con los intereses de la agroindustria corporativa. Se podrían rociar las semillas con herbicida y, al germinar, la aplicación de una sola dosis del mismo herbicida eliminaría las plantas parasitarias. Pero esto significaría reducir la aplicación de sustancias químicas y ralentizar nuevos negocios relacionados con el uso semillas híbridas y de fertilizantes. Por otro lado, con consecuencias también muy perjudiciales, estaría el extremismo de quienes consideran que la ingeniería genética aliada con la aplicación de herbicidas siempre es nociva para estos países cuando en algunos casos puede ser una medida transitoria hacia otras estrategias. No intervenir como solución al problema puede incluso empeorarlo. El abandono masivo del campo bien por la invasión de estas malas hierbas, bien por otras razones, ejerce una enorme presión sobre otros territorios vírgenes (a menudo en valiosos parques nacionales) que se preparan para el cultivo.

En relación con el deterioro biológico en los modelos de almacenaje

de los alimentos y con reducir los efectos de la humedad y la temperatura, las plagas son parte imprescindible de este déficit tecnológico. Una ecuación que se complica cuando irrumpen los intereses comerciales de las corporaciones agroalimentarias cuya tendencia es la de proteger sus tecnologías y productos bajo alguna forma de derecho de propiedad intelectual (patentes) o sencillamente como secretos industriales.

Las estrategias globales condicionan la localización, construyen o cambian artificialmente las ventajas comparativas en absolutas a partir de estas decisiones. Los procesos de apropiación y pérdida de lo local desde lo global amplifican el poder y concentran la riqueza, empobreciendo los tejidos locales económicos y sociales. Esto hace que, en la tecnología, los beneficios económicos dominen la agenda y los impactos ambientales se subestimen. Se rompe la relación entre sociedad y naturaleza. Y en este sentido, las estrategias de organización empresarial, basadas en el crecimiento y la acumulación para eliminar los límites de los condicionantes sociales y ecológicos, aumentan las distorsiones.

Capítulo 2

La política del hambre

Si bien hasta los años cincuenta el hambre y las crisis alimentarias se vincularon principalmente a causas o condiciones locales de escasez de alimentos provocadas por las guerras, las sequías, las epidemias y los malos gobiernos, hoy se analiza su origen de forma más compleja. Las cifras del hambre no se deben a la escasez de alimentos sino a las dificultades para conseguirlos debido a la pobreza y la desigualdad (Sen, 1981). El hambre es una cuestión de falta de acceso al alimento, ya sea a través de un ingreso inadecuado o por la falta de recursos productivos que permitan a las personas cultivarlos. El hambre se convierte en la dimensión extrema de los desequilibrios estructurales de los países, y así debería ser entendida para ser enfrentada con eficacia (De Schutter, 2010). El relator especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación (2000-2008) vinculó esta carencia directamente con el 58% de la mortalidad global en 2006 (Ziegler, 2007).

En este capítulo se exponen, junto con el problema, algunas acepciones e interpretaciones a los sistemas alimentarios para responder a la pregunta de quién formula, y con qué pretensión, las decisiones de distribución alimentaria. Se abordan los factores condicionantes y aquellas estrategias que impulsan las políticas de seguridad alimentaria con soluciones templadas. Del mismo modo, se analiza la relevancia de la soberanía alimentaria como un proyecto alternativo a la lógica mercantilista y financiera que, a su vez, supone un cuestionamiento constitutivo del fenómeno de la globalización.

La doble carga de la desnutrición

y la obesidad

El desafío alimentario puede originarse bien en la dificultad del acceso a los alimentos o, además de ello, porque el consumo no sea adecuado, hasta el punto de coincidir en ocasiones la desnutrición con el sobrepeso. La malnutrición describe la condición causada por una inapropiada nutrición o dieta, que puede concurrir bajo falta, exceso o proporción errónea de consumo de calorías (FAO, 2015a) y que forma parte inseparable de la alimentación. Por un lado, la desnutrición supone la mayor amenaza individual a la salud pública mundial y la mayor causa de mortalidad infantil, presente en la mitad de todos los casos (OMS, 2016). En los primeros dos años de vida de los niños la falta de nutrientes es irreversible, ya que su estado de salud y logros educativos son menores. Hasta los 5 años, la alimentación juega un papel fundamental en el desarrollo psíquico y físico.

En los países de ingresos medios y bajos, los niños son, además, más propensos a recibir una nutrición insuficiente, al mismo tiempo que están expuestos a alimentos hipercalóricos, más baratos. Antes de la pandemia, en 68 países cerca del 50% de los niños de 13 a 17 años pasaban hambre. En 17 países, hasta dos tercios de los adolescentes de 15 a 19 años registraban un bajo peso, y más de la mitad de las adolescentes en el sur de Asia padecían anemia. Con la pandemia, al cerrar las escuelas, 370 millones de niños en el mundo dejaron de recibir el 40% de los almuerzos escolares. Hasta noviembre de 2020, 7 millones adicionales de niños menores de 5 años podrían haber sufrido desnutrición aguda en 2020, elevando la cifra total a 54 millones de niños. Se trata de un aumento de un 14% que podría traducirse en más de 10.000 muertes adicionales al mes, sobre todo en África subsahariana y Asia meridional (UNICEF, 2021).

De hecho, en multitud de lugares del mundo existe un acceso

excesivo a comida no nutritiva, lo que se añade a un estilo de vida sedentario. La comida ultraprocesada consiste en un procesamiento previo como la hidrogenación o fritura de los aceites, la hidrólisis de las proteínas o la refinación y extrusión de harinas o cereales que estimulan el apetito. Está elaborada con sustancias perjudiciales para la salud y que crean adicción. Lo que genera la sensación de placer al tomar alimentos de palatabilidad alta (aquellos ricos en azúcar, grasa y sal) es la secreción de dopamina, serotonina y distintos cannabinoides en respuesta al consumo de estos alimentos, lo que se denomina la respuesta hedónica a la ingesta.

Esto se traduce en una mayor incidencia del sobrepeso. Un aumento de la obesidad que se observa no solo en la parte del mundo más enriquecida, también en los países en desarrollo (Gardner y Halweil, 2000). En 2020, más de 1.900 millones de adultos de 18 o más años sufrían sobrepeso, y más de 600 millones eran obesos, frente a los 840 millones que el Banco Mundial señalaba como hambrientos. La obesidad ya no es exclusividad de los países ricos. En países de desarrollo humano bajo como Sudán, Guinea Ecuatorial, Nigeria o Suazilandia, la media estimada del índice de masa corporal (IMC) en adultos supera ampliamente los valores normales que establece la OMS (entre 18,5 y 25). De hecho, China, que ocupa el puesto 85 de 189 países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), comparte con Lesoto, en el puesto 165, el mismo índice de obesidad (34,3). Por el contrario, el IDH no registra ningún país con tasas de prevalencia de bajo peso (entre 16 y 18,5). Países como Etiopía y Eritrea, que ocupan los últimos puestos del IDH, superan la media de 20 y por lo tanto se instalan dentro de los valores normales de peso. Con la precaución de que el peso no representa la nutrición.

Existe, por tanto, una vinculación con los patrones de consumo. Por un lado, se observa una dieta basada en el consumo excesivo de proteína animal a la que, además de los norteamericanos y europeos, ha accedido la clase media en los países emergentes. Un consumo que, según la calidad y frecuencia, ha incrementado las enfermedades como la diabetes tipo 2, la insuficiencia cardíaca, la hipertensión y el cáncer colorrectal. La causa principal es el alto contenido de grasas saturadas, colesterol, sal y hierro.

Por otro lado, se observa una normalización de la comida basura, elaborada con ingredientes de poca calidad, muy asequible a todos los bolsillos, pero con mucho azúcar, edulcorantes, sal, grasa y potenciadores del sabor. Al ser alimentos procesados se digieren muy rápidamente, sacian poco e incitan a comer más. A su vez, aportan demasiadas calorías sin aporte de nutrientes. Si el hábito es continuado generan adicción y, si no se consumen, afectan a las neuronas y al estado de ánimo y rendimiento cerebral. El consumo de alimentos ultraprocesados ya forma parte de la compra y dieta diaria de todas las personas, más allá de su capacidad adquisitiva.

Además de las personas que padecen malnutrición hay que considerar a aquellas que son vulnerables. Se es vulnerable cuando el acceso a los alimentos se condiciona de manera repentina y no hay margen ni capacidad de reacción. Una categoría en la que cabe distinguir entre los que padecen una vulnerabilidad constante y los que se ven superados por coyunturas adversas. Entre los primeros, destaca la población campesina que habita en áreas marginales, a menudo aisladas, que en algunos casos depende de la recolección y explotación directa de los recursos naturales, o bien trabajadores asalariados cuyo empleo es temporal y depende en gran medida de la producción agrícola. El origen de esta marginalización está asociado a la falta de acceso o al acceso precario a recursos y servicios que permitan alcanzar los medios de vida de manera sostenible. La desigualdad en el acceso a la tierra, el agua, las semillas, la investigación, la extensión y capacitación, el financiamiento rural para la pequeña producción agrícola, silvícola, pesquera y para la utilización sostenible de los recursos naturales es también el resultado de políticas gubernamentales que favorecen la agricultura industrial y la pesca comercial en detrimento del apoyo al mantenimiento y mejora de los medios de vida a nivel de familias y comunidades rurales. Los segundos serían aquellos que acceden a los alimentos regularmente pero que, ante una subida de precios como la acontecida en la crisis de 2008 o la pandemia de la COVID-19, no pueden enfrentar por medios propios y precisan de medidas especiales para alimentarse. La duración de los confinamientos y la informalidad laboral ha puesto en esta situación a una parte de clase media, que lo perdió todo de la noche a la mañana. Ya no son solo pobres los que se han sumado por primera vez a la estadística del hambre.

En ambos casos hay que sumar la vulnerabilidad más sutil y, sin embargo, más extendida no solo entre las personas habitualmente identificadas. Se trata de que, ante el instinto de satisfacer una necesidad inminente, se imponga una decisión prestablecida hacia los alimentos perjudiciales. Entiéndase por estos alimentos aquellos que suponen un cambio de cultura y hábitos alimentarios que reprogramen el paladar y la sensación de endorfinas hasta condicionar el consumo de una mayor cantidad de grasa, sal y azúcar. Un perjuicio que se traslada a la salud, a la calidad de vida y que viene respaldado por un abaratamiento de los precios en un ejercicio que, como el comer, es diario y donde el apoyo social del sector público se va reduciendo. Algunos actores del sistema alimentario consideran que se trata de un exceso de voluntad política para promover acciones que agravan la inseguridad alimentaria (LVC, 2007). El déficit alimentario es el resultado de sumar todas estas vulnerabilidades que se traducen en la exclusión de millones de personas.

En definitiva, estos hábitos alimentarios hacen que coexistan obesidad y desnutrición, una pesada doble carga de morbilidad. Estos dos desafíos son componentes de una misma ecuación: un acceso desigual a los alimentos. Esto sitúa la globalización financiera en el centro del debate. Frente al exceso de financiarización de la economía, el sistema internacional ha apostado por criterios de rentabilidad global por encima de una alimentación saludable.

Los sistemas alimentarios

Los sistemas alimentarios forman parte y se ven condicionados por el orden internacional vigente, en particular por la globalización, entendida como corriente principal en el orden hegemónico. Se trata de los procesos que convierten los recursos naturales y aquellos fabricados por los seres humanos utilizando insumos en alimentos (Pinstrup-Andersen, 2010). Según la FAO, estos sistemas dependen del entorno, las personas, las instituciones y los procesos mediante los cuales se producen y llevan hasta el consumidor los alimentos. Si además se hace referencia a su condición nutricional, habrá que sumar el conjunto de operaciones y procesos involucrados en la transformación de materias primas en alimentos y la transformación de nutrientes en resultados de la salud.

Que estos sistemas alimentarios sean saludables y sostenibles requiere, además de facilitar una dieta saludable, en cantidad y variedad de alimentos, impulsar políticas de sanidad y educación, lo cual requiere incentivos y una gobernanza apropiada. Un esfuerzo que trasciende el ámbito alimentario (IICA, 1999) y que implica a varios actores. Los actores del sistema alimentario son los productores de las materias primas, la agroindustria que transforma las materias primas en alimento, la distribución que se encarga de acercar los alimentos al consumidor y, finalmente, los consumidores, quienes compran los alimentos (Mauleón, 2004).

La actividad económica y comercial de los distintos actores viene regulada por distintas políticas públicas. En el caso de la producción agraria, la política establece normas sobre los precios, la concesión de ayudas públicas o las cuotas. Todas ellas configuran un modelo de desarrollo agrario que favorece la continuidad de unas explotaciones y la desaparición de otras. En el caso de la transformación industrial de los alimentos, existen condiciones que han de reunir los establecimientos que manipulan alimentos, los ingredientes autorizados, el etiquetado, la autorización para la

adquisición de otras empresas o las condiciones para recibir ayudas públicas. Igualmente, las empresas dedicadas a la distribución de alimentos están sujetas a normas sobre la apertura de nuevos establecimientos, la autorización para la adquisición de otras empresas o las condiciones para hacer la venta al público. Finalmente, las empresas distribuidoras y la agroindustria también se ven afectadas por las políticas comerciales que establecen las instituciones al mismo tiempo que influyen sobre ellas. La aplicación de las normas de la OMC y de otros convenios comerciales internacionales determina el grado de movilidad de mercancías y capitales.

Estos sistemas alimentarios se han dejado llevar por la inercia multilateral a través del funcionamiento de las instituciones internacionales. Una dinámica que sin embargo no ha brindado respuestas ante las crisis alimentarias. En ellas se ha podido comprobar, tanto en 1973 como la más reciente de 2008, el comportamiento de los distintos actores internacionales, su capacidad (el marco jurídico institucional desarrollado y la cohesión política), su presencia (la reputación y expectativas que genera a terceros) y su oportunidad (en el contexto internacional para construir o facilitar la actuación de ciertos actores). Del mismo modo, las resistencias materiales (redistribución del poder) e ideológicas (el rechazo de terceros a un modelo y valores inspiradores de normas e instituciones con vocación universal) no son las mismas. Es difícil situar la alimentación mundial en una sola categoría conceptual. De ahí que se recojan algunas como parte de la explicación y no la explicación en sí misma. Ello permitirá explicar la evolución de un orden alimentario dominante.

A partir del siglo XIX, la hegemonía británica estableció un orden alimentario colonial, que más tarde la hegemonía norteamericana consolidó como un orden alimentario agroexportador en el que se desarrolló la noción de sistema agroalimentario. Desde los años setenta, la aplicación de políticas neoliberales definió las condiciones para el establecimiento de un orden alimentario corporativo que incrementó el poder de las empresas. Este orden corporativo, caracterizado por una profunda dependencia del petróleo, utiliza las cosechas para la producción de biocombustibles, especula con materias primas alimentarias y concentra el poder en

las empresas de distribución minorista y de integración vertical que se cuelan en las diferentes crisis alimentarias internacionales (McMichael, 2014).

Estos órdenes alimentarios responden a bloques temporales de relativa estabilidad en las relaciones internacionales (Friedmann y McMichael, 1989). Sostenidos por intereses, surgen y se consolidan tras un periodo de despliegue de contradicciones y crisis que dejan entrever nuevas posibilidades de organización y reacomodación en las formas de producción, distribución y el consumo de la economía agroalimentaria mundial. Se trata de mapas geopolíticos vinculados al proceso histórico de conformación de la dieta (cocina, mesa y gastronomía). El orden mundial agroalimentario transitó del siglo XIX al XXI desde un orden alimentario colonial hasta un orden alimentario corporativo verde.

El orden alimentario colonial contó para su consolidación con la incidencia del movimiento social de los trabajadores europeos y la diáspora europea generada entre finales del siglo XIX y principios del XX (1870-1930). Dicho orden se reconfiguró en un orden alimentario mercantil e industrial tras la profunda crisis de 1929. Un orden que, al acabar la Segunda Guerra Mundial, se consolidó entre los años 1950-1970 debido al papel relevante de los agricultores. Las crisis económicas de las décadas de los años setenta y ochenta marcaron la transición hacia el periodo neoliberal en el que se ha configurado un orden corporativo cuya consolidación puede datarse en 1980, extendiéndose, sin fisuras, hasta el comienzo de la crisis de 2007 (Holt y Shattuck, 2011).

El imperio corporativo

Hay tres órdenes alimentarios: colonial, agroexportador y corporativo. De ellos, el que se asocia al fenómeno de la globalización es el orden corporativo, que arranca en los años ochenta. En esta etapa, los procesos de producción, distribución y consumo alimentario se integran por encima de las fronteras estatales, de modo que las formas de gestión de las organizaciones empresariales que modulan la dinámica del sector contemplan ahora el acceso, tanto a los recursos como a los mercados, a escala global. No se trata solo de una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, sino de un cambio cualitativo en los modos de organización condicionado por el capital financiero (Burch y Lawrence, 2009). El capital, a la vez que hace posible la concentración, expansión y reorganización de las corporaciones agroalimentarias, modula el funcionamiento del sector desde criterios de racionalización construidos bajo el imperativo de la creación de valor financiero. Una lógica que permite eliminar las restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario.

En este contexto surge la seguridad alimentaria. La fuente de abastecimiento alimentario se desplaza hacia el funcionamiento fluido del mercado mundial. La provisión debe alcanzarse a través del comercio, y no desde estrategias de autosuficiencia. De este modo, mientras las corporaciones alimentarias gestionan el movimiento de alimentos para abastecer la demanda, en los países en transición la seguridad alimentaria se traduce como una dependencia creciente de las importaciones de alimentos a la vez que implica mayor inseguridad.

Por otra parte, las especificaciones y normas sobre productos y procesos agroalimentarios experimentan una privatización que supone el desplazamiento de su elaboración e implementación hacia las grandes organizaciones empresariales, que las han convertido en

un mecanismo más para reestructurar, gestionar y controlar el sistema agroalimentario globalizado (Konefal et al., 2005). La capacidad para decidir sobre atributos, prácticas y manejos requeridos en la producción y distribución de alimentos actúa como un instrumento estratégico para la creación, el mantenimiento y la ampliación de mercados, facilitando la diferenciación de productos y mejorando la coordinación del entramado empresarial utilizado (intra e interfirmas) (Henson y Readon, 2005). Las normas deciden quiénes podrán ser los proveedores, dónde se localizarán y cuáles serán sus condiciones, permitiendo a las grandes corporaciones desplazar costes y riesgos hacia otros agentes, áreas y territorios.

Este sistema agroalimentario se ha impulsado sobre la creencia de la existencia de ventajas comparativas de la especialización productiva, postuladas por las teorías liberales del comercio internacional, otras veces restringiéndolas como medio de preservar las capacidades locales y reducir la subordinación política, económica y social derivada de esas interdependencias. Es en este contexto donde hay que situar la reestructuración del sistema agroalimentario (Harvey, 1989). Un orden que elimina trabas y rigideces que puedan obstaculizar los procesos de crecimiento y acumulación asociados a los negocios relacionados con el aprovisionamiento alimentario, y en el que las formas organizacionales se orientan hacia complejas estructuras, mallas o redes globales asociadas a una cadena alimentaria crecientemente fragmentada en actividades, establecimientos y procesos diferenciados. Un entramado que tiene como objetivo promover los intereses globales de un grupo cada vez más reducido de grandes corporaciones transnacionales que, de manera creciente, impulsan y gobiernan los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria globalizada (Hefferman, 1994; Lyson y Lewis, 2000). El predominio de estos gigantes del negocio agroalimentario ha llevado a designar este orden como imperio corporativo.

Como en el caso de la economía mundial, desde los años ochenta ha tenido lugar dentro del sistema agroalimentario una fuerte reestructuración del control y la propiedad empresarial que se traduce en el porcentaje de activos que las corporaciones poseen en el resto del mundo. Si se consideran las diez empresas que más activos tienen en el exterior en los cuatro eslabones de la cadena

(agricultura, insumos agrarios, alimentos y bebidas y distribución), más de la mitad de los activos (52,7%) se localizan en terceros países, llegando en alimentos y bebidas esta cifra al 68,6% (Carpintero, 2009).

Si se entiende como una categoría analítica, el sistema agroalimentario se puede describir como el fruto de los arreglos geopolíticos que operaron después de la Segunda Guerra Mundial. Una categoría que, en plena consolidación del orden alimentario industrial agroexportador, se fortalece con la estrategia de despliegue de la industrialización, asignando un papel subordinado y residual a las actividades agropecuarias. Así fue como, dentro de los proyectos de desarrollo, las actividades agrícolas fueron subordinadas bajo los intereses que impulsaban el desarrollo nacional, con énfasis en las actividades industriales (FAO, 2000). Bajo la relación entre sectores económicos, y su correspondiente aglomeración espacial, en este proceso operaron los discursos y prácticas relacionadas con la gestión del desarrollo industrial y su traslado al sector agropecuario. Una situación de interdependencia asimétrica que constituye una importante fuente de poder (Keohane y Nye, 1998). Este es el caso de los mercados agrícolas.

Durante la década de los ochenta y gran parte de los noventa, la globalización ha aumentado las relaciones de dependencia asimétrica y desequilibrio entre los mercados agrícolas. Mientras algunos países en desarrollo salían de una Revolución Verde severamente endeudados y, por tanto, obligados a liberalizar sus mercados agrícolas a través de los programas de ajuste estructural propuestos por el FMI y el BM, países como Estados Unidos, la Unión Europea o Japón, entre otros, mantuvieron sus mercados protegidos y fuertemente intervenidos.

En consonancia con esta arquitectura, desde este orden alimentario corporativo se construye un sistema desregulador que busca controlar la dimensión institucional del mercado mundial. Al mismo tiempo, se potencia en las políticas agrícolas y alimentarias de los países en transición el descenso del grado de autoabastecimiento alimentario a partir de las políticas de ajuste estructural impuestas por el BM y el FMI en los años ochenta para facilitar a estos países el pago de la deuda externa. La contención del gasto público reduce

las reservas estratégicas de granos, disminuye las ayudas a los agricultores y las medidas que sostienen los precios agrícolas, pasando por el desmantelamiento o la privatización de las empresas públicas encargadas del almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios o la reducción del gasto en investigación agraria mientras se apoyan los monocultivos de exportación (Montagut y Vivas, 2009).

Las exigencias de eliminación de trabas al comercio internacional agroalimentario contempladas en la Ronda Uruguay (1986-1994) bajo los principios de reducción de barreras arancelarias y eliminación de subsidios y ayudas a la producción agraria agudizaron estas asimetrías. Incluso llegó a darse la paradoja de una doble y hasta contradictoria consecuencia. En la Unión Europea, desde la propia naturaleza del regionalismo y de la integración en términos de soberanía, encontramos que al mismo tiempo que hay una tendencia a la liberalización, la regulación a escala regional se mantiene, cuando no se incrementa. En consecuencia, lo que en un principio supone una apertura de los mercados y una institucionalización del comercio internacional, se concreta realmente en una intensificación del papel de los dos grandes exportadores mundiales de productos agrarios y agroalimentarios (Estados Unidos y la Unión Europea) que invaden los mercados del Sur con productos procedentes de sus agriculturas, subvencionadas a través de mecanismos que evitan las exigencias de la OMC.

Tabla 1

Diferencias entre seguridad y soberanía alimentaria

Seguridad alimentaria (FAO y Estados)	Soberanía alimentaria (Vía Campesina)
Abastecimiento	Soberanía de los Estados y pueblos
Acceso	Derecho a la alimentación
Uso	Producción nacional y local
Estabilidad	Economía campesina y agricultura famili
Institucional	Papel de la mujer
Agricultura orgánica	
Respeto a culturas	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la FAO y LVC.

Por todo ello, se considera que el actual sistema alimentario se instaura sobre las contradicciones existentes entre las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, que definen la seguridad y la soberanía alimentarias. Estos términos requieren precisión. La seguridad alimentaria nacional fue durante mucho tiempo la fuente de legitimidad del desarrollo nacional y regional. Sin embargo, ha cedido el paso a la globalización corporativa donde emerge lo local. La seguridad alimentaria ha sido redefinida e institucionalizada como una relación de mercado y reducida a ser entendida como solvencia alimentaria bajo el neoliberalismo económico. La disponibilidad se liga a la acumulación de divisas o poder de compra. El mercado (mercantilización, luchas y resistencias precios) regula el acceso de alimentos. Se asocia el concepto de seguridad alimentaria con la suficiencia (competitividad de la producción de exportación más capacidad de exportación), la estabilidad (de precios y mercados internacionales) y la sostenibilidad (técnicas de producción y regulación del uso de recursos). En definitiva, supone una definición en relación con la apertura, la internacionalización de economías y la liberalización del comercio.

El coste de asegurar la comida

La amenaza alimentaria que originó la subida de precios de las materias primas en crisis de 1973 impulsó la primera Conferencia Mundial sobre Alimentación (1974), surgiendo una nueva y dominante narrativa internacional para garantizar la alimentación. El concepto de seguridad alimentaria nace como respuesta internacional ante lo que vagamente se interpretó como una escasez generalizada de alimentos y del incremento de la población mundial. De esta forma, adopta la definición de "disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios" (ONU, 1975). Un concepto donde los productores y consumidores de alimentos se consideran agentes económicos y la disponibilidad alimentaria se entiende como el suministro de alimentos que depende, entre otras cosas, de los precios relativos de los insumos y de la producción, así como de las posibilidades tecnológicas de producción.

En los años ochenta, este concepto evoluciona a raíz de los resultados de la Revolución Verde y las hambrunas africanas, que llevan a pasar de una visión macro de la seguridad alimentaria a un análisis micro de la vulnerabilidad, con un enfoque basado en los medios de vida de las poblaciones. En la siguiente década, el concepto se enriquece con cualidades como la adecuación nutricional (fijada en el consumo de 2.400 kilocalorías por persona y por día), la calidad del alimento (proteínas, micronutrientes, inocuidad, equilibrio), la distribución dentro del hogar, las preferencias culturales y el para qué (tener una vida activa y sana). En esta década la seguridad alimentaria se incorpora al concepto de desarrollo humano acuñado desde el PNUD y se reafirma como derecho humano. El derecho a la alimentación debería ser una brújula capaz de dirigir y orientar las políticas nacionales y asegurar que se centran principal e inequívocamente en aliviar el hambre y la malnutrición (De Schutter, 2010). Pese a estar

reconocido desde 1948, apenas diez países han incorporado el derecho a la alimentación en su ordenamiento jurídico constitucional.

Finalmente, en 1996, durante la Cumbre Mundial de Alimentación, se define la seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, como la situación en que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias (FAO, 1996a). Con el fin de enfatizar esto último, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se aproximó al problema desde la salud de la persona que come y precisó su seguridad alimentaria desde un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo. Con la aprobación de las directrices voluntarias, la FAO (2004) apoyó la realización progresiva de una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, dando orientación práctica a los Estados en su aplicación como un derecho. Esto supone una ampliación del concepto que mejora la forma en que los problemas claves del hambre y la desnutrición son abordados. Se incorporan nuevos elementos sobre calidad (física, química, biológica, nutricional), el derecho a la información, el de diversidad cultural y el de uso de recursos de la manera sostenible.

Sin embargo, más allá de la definición, la seguridad alimentaria responde en mayor medida a los mismos principios de organización descritos. Al mismo tiempo, el concepto se adapta a los nuevos principios de organización, asociándose con la disponibilidad, no el acceso, de alimentos, independientemente de su origen. La escalada de la productividad hace que el control se capture para las empresas transnacionales, encontrando soluciones que perpetúen el monopolio a través de tecnologías que dan ilusión de mayor control sobre la naturaleza, pero en realidad refuerzan la expansión del orden alimentario corporativo a costa de acrecentar la degradación de los ecosistemas y los riesgos para la salud humana y los consumidores. Por otro lado, la desaparición paulatina de las

barreras arancelarias y de las barreras no arancelarias tiene una especial significación en el sector alimentario (OMC, 1994). Los obstáculos en materia de reglamentaciones relativas a la definición del producto, al etiquetado y al envasado, a los ingredientes y aditivos o a los aspectos higiénico-sanitarios, han tenido históricamente la misión de ofrecer barreras de entrada y de proteger de manera encubierta a las producciones nacionales, sumando un alto coste añadido al comercio exterior.

En este sentido, la política de seguridad alimentaria responde a modelos diferentes según sean sus objetivos políticos (Guinea, 2013). En primer lugar, el modelo original de la PAC es el productivista. En él prima la preocupación por la seguridad y autosuficiencia alimentaria europea, considerada desde su dimensión estratégica clave para la seguridad general. Esa autosuficiencia se garantiza incentivando la producción de alimentos a través del sostenimiento y la garantía de sus precios y medidas del mercado comunitario frente al exterior.

En segundo lugar, el modelo neoliberal se caracteriza por la aplicación exclusiva de las leyes de oferta y demanda a la producción y comercialización de productos alimentarios, eliminándose cualquier excepcionalidad que estos productos pudieran tener por razón de su carácter estratégico. Es el modelo que trata de imponerse por presiones del comercio internacional, especialmente por la posición de negociación de los Estados emergentes en el seno de la OMC. Las medidas políticas necesarias para imponer este modelo serían la prohibición de la intromisión de cualquier autoridad en las condiciones de producción y comercio de alimentos, eliminándose las subvenciones y cualquier otra medida que distorsione el comercio.

Por último, el modelo multifuncionalista es el que actualmente promociona Estados Unidos junto con la Unión Europea y que considera la agricultura como un sector estratégico que provee a la sociedad de bienes públicos globales, y no solo de alimentos. Se protege al agricultor no solo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un agente social fundamental para la prestación de otros servicios como la preservación medioambiental, el equilibrio demográfico campo-ciudad, la viabilidad económica y

social de las zonas rurales, la preservación de culturas y tradiciones locales, etc. Este modelo se articula a través de medidas de sostenimiento de las rentas de los agricultores, independientemente de lo que produzcan, en un entorno de comercio liberalizado.

En cualquiera de estos modelos las estrategias y las intervenciones que adoptan los países tienen un impacto sobre la nutrición. Si se considera la mejora de la nutrición y la salud como una cuestión de bienestar social, no puede únicamente medirse por indicadores económicos como el producto interior bruto (PIB), ya que el desarrollo económico no beneficia a todos por igual. Las personas más pobres y vulnerables no mantienen el ritmo de mejora que describen las cifras económicas nacionales. Es por ello que en las iniciativas deben priorizarse estos colectivos, así como pequeños agricultores, y especialmente las agricultoras, que son las que se encuentran en mayor desventaja y requieren mayor apoyo. En muchos países, solo una ínfima parte del presupuesto nacional se dedica a apoyar la agricultura, que es esencial para el desarrollo social y económico y para el bienestar nutricional.

Por todo ello, la respuesta política e ideológica que se da al fenómeno del hambre desde la sociedad internacional es una seguridad alimentaria con incoherencias inherentes a los medios que promulga para la consecución de sus objetivos. Desde su definición, pretende conseguir que todas las personas tengan alimentos inocuos y nutritivos a través de técnicas agrarias que, sin embargo, usan cada vez más agroquímicos y biotecnología con probados y potenciales efectos dañinos contra la salud (Windfuhr y Jonsén, 2005). La seguridad alimentaria plantea garantizar una producción cuantitativamente suficiente de alimentos con garantías de inocuidad, sin tener en cuenta realmente las preferencias culturales locales: qué, quiénes, cómo, dónde y a qué escala se hará la producción de alimentos, ya que se potencia la importación y exportación. Por este motivo, muchos analistas consideran la seguridad alimentaria únicamente como un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición respaldada por organismos internacionales como la FAO. Esta concepción se adecúa a la línea de la naturaleza propia de la ONU, la cual fomenta una vía de desarrollo civilizado que no se opone a corrientes antagónicas del mercado y que tampoco cuestiona el sistema de

integración económica impulsado desde los países más industrializados, ni las consecuencias sobre los países en transición y sobre el consumo alimentario en general.

La otra seguridad alimentaria

La propuesta de soberanía alimentaria surge en 1996 de la mano del movimiento de La Vía Campesina (LVC), en un Foro paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación. LVC es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Su objetivo es la defensa de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad, y se opone al agronegocio que destruye las relaciones sociales y la naturaleza. Cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América, donde las mujeres y jóvenes desempeñan un papel crucial. Desde que surgió en 1993 en el marco de la Ronda de Uruguay, este movimiento representa a los cerca de 200 millones de agricultores que no fueron representados en estas negociaciones del GATT.

La definición más completa de soberanía alimentaria se alcanzó en la Declaración de Nyéléni (2007) al situar a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias. Desde el empoderamiento del campesinado y la agricultura familiar, la soberanía alimentaria propone una estrategia para resistir y desmantelar el comercio libre y corporativo de la alimentación. Se trata de una alternativa más adecuada para lograr otra seguridad alimentaria, en la que el derecho a la alimentación sea la herramienta fundamental. Una seguridad que, en primer lugar, se demanda desde los movimientos sociales y no de los espacios académicos o de los foros internacionales organizados por la ONU (Fernández, 2013). Esta constatación confiere al término una identidad específica y hace que la soberanía alimentaria no sea aceptada dentro de la literatura especializada en temas de hambre, de alimentación, de modelos productivos o de desarrollo de las teorías dominantes. Aun así, es un concepto que ha ido ganando terreno en el ámbito social, en el

ámbito académico y en la cooperación al desarrollo: la FAO lo reconoce y se aviene a iniciar un proceso de debate sobre el mismo, tal y como se aprobó en la 32 Conferencia Regional de la FAO en América Latina y el Caribe (FAO, 2012).

En segundo término, la soberanía alimentaria pone el acento en la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema alimentario, una seguridad alimentaria basada en políticas democráticas que determinen qué y cómo se produce, qué y cómo se distribuye, qué y cómo se consume.

En tercer lugar, la soberanía alimentaria propone una alternativa al modelo agroindustrial que permita un desarrollo socioeconómico alternativo basado en la agroecología y economías campesinas. Así, suma a la exigencia de contar con la capacidad para decidir sobre el sistema alimentario de cada pueblo, considerar a las pequeñas explotaciones y los sistemas locales de producción, distribución y consumo vinculadas a ellas, como las únicas para garantizar estos parámetros ecológicos.

En cuarto y último lugar, la soberanía alimentaria propone una alternativa al modelo de agricultura industrial donde, además de contemplar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, se consideren los modelos alimentarios, dado que son claves para la sostenibilidad (LVC, 2007). En este sentido, este movimiento pone encima de la mesa una alternativa política donde el alimento no solo debe ser suficiente: debe no impedir el fortalecimiento de las economías locales, el desarrollo de la biodiversidad del lugar, la generación de ingresos, etc. En realidad, es una alternativa política para salvaguardar la seguridad alimentaria basada en el sistema agroalimentario productivo, tal y como se refleja en las numerosas coincidencias en las que incurre la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios (ONU, 2021).

En este sentido, difiere de la seguridad alimentaria que teje estrategias de reducción del hambre a través de la liberalización del comercio aumentando el volumen de los intercambios y estimulando el crecimiento económico. Desde la soberanía alimentaria se considera que ese modelo de seguridad ha incrementado las ventas y las ganancias de los poderes económicos de los países más industrializados mientras los países más

empobrecidos se endeudaban. Una tendencia acentuada por la concentración del mercado agrícola internacional en unas pocas empresas trasnacionales, agravando las consecuencias de dependencia en la mayoría de las comunidades rurales que, según el tipo de hogar, origina una inseguridad alimentaria diferente.

Como se puede ver en la tabla 2, un 80% de la población que padece hambre vive en las áreas rurales, es decir está físicamente más cerca de la agricultura. Se trata de población campesina que habita en áreas marginales o que depende de la recolección y explotación directa de los recursos naturales, o bien de trabajadores asalariados, cuyo empleo es temporal y depende en gran medida de la producción agrícola, pesquera o el pastoreo. La desigualdad en el acceso a los recursos productivos se debe a que las políticas de los gobiernos favorecen la agricultura industrial y la pesca comercial en detrimento del apoyo al mantenimiento y mejora de los medios de vida a nivel de familias y comunidades rurales. Esta situación da lugar a que los pequeños agricultores abandonen sus tierras hacia áreas marginales y migren a los suburbios de las ciudades.

Tabla 2

Población en situación de inseguridad alimentaria (2015)

Tipo de hogar	Porcentaje de población en situación de i
• Hogares rurales productores de alimentos en áreas altamente vulnerables y	50% 22% 20% 8%
Otros grupos no diferenciados por tipo de hogar: • Mujeres gestantes o lacta	700 millones 60 millones 150 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de FAO (2015a).

Si bien los acuerdos internacionales en la materia no se han concretado en acciones globales, numerosos países han decidido seguir las recomendaciones emanadas de los distintos acuerdos recogidos en las cumbres (FAO) y apostar por acciones individuales destinadas en combatir el hambre como parte de su política pública. Tal es el caso de algunos países que han intentado regirse por una seguridad alimentaria propia. Como aceptación general del término, Nicaragua, México, Costa Rica y Malí son países en los que sus leyes o propuestas de ley ya contemplan la soberanía alimentaria. Específicamente, y de manera más directa, lo hacen países como Brasil, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Al menos dos docenas de países han adoptado el derecho a la alimentación y seis han incorporado el concepto de soberanía alimentaria en el orden constitucional, incluyendo tres en América Latina (el entonces eje bolivariano: Bolivia, Ecuador y Venezuela). Sin embargo, solo Venezuela incorporó políticas públicas y cambios institucionales que promovían el control local sobre la alimentación (McKeon, 2015) quedando la soberanía alimentaria en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) tan solo en un nivel retórico y con escaso recorrido en Venezuela (2007), donde el acceso a los alimentos ha sido un verdadero problema para más de 9 millones de personas (FAO-PMA, 2021).

La lógica de la soberanía alimentaria no solo plantea visibilizar los fallos del sistema mundial de alimentos: también pone en el centro del debate una distribución más equitativa del valor entre los distintos eslabones de la cadena alimentaria. Este movimiento orquestado desde los productores y las organizaciones campesinas propone devolver a los agricultores, a los pequeños productores y cooperativas la parte de los beneficios correspondiente que se han trasladado a los eslabones de la distribución, transporte y empaquetado de alimentos. Sin embargo, este planteamiento también supone una vuelta al proteccionismo, razonablemente incompatible con la proyección del alimento como bien público global que propone la Agenda de la Organización de las Naciones Unidas en la senda del desarrollo hacia el 2030.

Las vaguedades de la Agenda 2030

La Agenda 2030 impulsada por la ONU (2015) integra 17 objetivos que deben perseguir todos los países para conseguir un modelo de desarrollo sostenible. Habida cuenta de que ningún país presenta un modelo de desarrollo de referencia (Alonso et al., 2019), la oportunidad de abordar la cuestión alimentaria resulta obligada. No solo porque el objetivo 2 formula la alimentación para todas las personas como un desafío prioritario, sino porque este aparece directa o indirectamente vinculado a otros 11 objetivos y 39 metas que potencialmente deben integrarse en la estrategia de promocionar el alimento.

Sin embargo, en esta Agenda tan centrada en los derechos humanos se omite, por un lado, el derecho a la alimentación, y, por otro lado, se potencia el cumplimiento del objetivo 8 (crecimiento económico) en el que se insiste en aumentar la producción de alimentos para frenar el problema de la malnutrición en un planeta que ya cuenta con alimentos suficientes. Estas dos cuestiones suponen una limitación entre las dimensiones política y social de la Agenda, ya que se aborda la segunda sin mencionar la primera.

Por un lado, el derecho a la alimentación suma otra dificultad en la lucha contra la malnutrición. Incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), no se recoge entre los derechos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que son de exigibilidad inmediata, sino entre los derechos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de aplicación progresiva. Esta diferenciación coloca a estos últimos en una consideración de derechos de segunda clase, por lo que, salvo recomendaciones y jurisprudencia, sobre todo europea, el avance ha sido tibio hasta la creación, en 2008, del protocolo facultativo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que permite no solo que las víctimas puedan presentar una denuncia, sino también que obtengan una reparación. Sin embargo,

la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) está condicionada al desarrollo legislativo interno de los países. A pesar de estar recogido en otros convenios internacionales, instrumentos regionales, reconocido a través de otros derechos y respaldado por otros instrumentos no vinculantes, el derecho a la alimentación sigue siendo subsidiario. Una vulnerabilidad que podría subsanarse si se hiciera una interpretación amplia y valiente de todos los derechos humanos como universales, indivisibles e interdependientes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dado pasos en este sentido, relacionando la vulneración de los derechos económicos o sociales con la vida y la dignidad de las personas. Sin embargo, la Agenda 2030, que explicita de entre las metas del objetivo 6 (el derecho al agua y al saneamiento), ha evitado adquirir este compromiso con los alimentos. Desde el acuerdo internacional más exigente con la sostenibilidad se rehúsa respaldar un Estado regulador (protector) de los recursos económicos y temporales de los que dependen los alimentos para su producción, acceso, preparación y consumo. Se desestima, por tanto, la naturaleza constitutiva de una de las principales áreas de regulación pública encargada de mediar en los conflictos de intereses entre diferentes eslabones y actores de la cadena agroalimentaria. No garantizar el derecho a la alimentación afecta a los patrones de consumo, los estándares medioambientales, produce interferencias sobre el derecho internacional humanitario y los derechos de otros y sus efectos desembocan en una mayor pobreza y desigualdad.

Por otro lado, la universalidad de la Agenda 2030 se estrecha al reducir la responsabilidad de la alimentación a la legislación nacional existente. A diferencia de los derechos civiles y políticos, reconocidos en el capítulo de derechos y libertades (art. 14-38), que se pueden alegar con independencia del desarrollo normativo dado, los DESC necesitan explicitarse. Esto significa que, para exigirlos jurídicamente, es obligado agotar los recursos judiciales internos establecidos por el propio Estado cuyos incentivos o intereses pueden no ser sinónimos de los que se requieren internacionalmente. Para ello, se precisa de un compromiso político con la población global que contrarreste el mercado mundial de alimentos y la propia internacionalización de las agencias públicas de regulación alimentaria. La trayectoria hacia un mundo cada vez

más globalizado diluye las fronteras, lo que conlleva el abandono en el ámbito nacional o regional de los bienes públicos globales para dar el salto a la escala global. La Agenda 2030, que solo hace referencia a la seguridad alimentaria focalizada en el acceso y compra de alimentos, debería responder al fundamento universalista del derecho a la alimentación, donde predomina el acceso a recursos productivos y su control para la producción de alimentos. En tanto que la ciudadanía es un sujeto titular de derechos en condiciones de igualdad, la referencia hacia la globalización de la alimentación debería responder ante una ciudadanía cosmopolita que trasciende más allá del Estado-nación, en la línea que marcaban Sen y Nussbaum (1993).

Este debería ser el primer escalón hacia la construcción del alimento como un bien público global. En este sentido, la titularidad de derechos brinda cobertura a sus dos principales características: la no rivalidad y la no exclusividad. La no rivalidad implica que el uso del bien no impide su utilización por otro miembro de la sociedad. La no exclusividad, o sea, el usufructo de dicho bien, se refiere a que puede ser utilizado por cualquier persona independientemente de si participó en su creación o mantenimiento. Como puede observarse en la malnutrición, su no (o indebida) provisión acarrea externalidades negativas y debe cumplirse el principio de no discriminación.

Para ser un bien público global, la alimentación debe cumplir el principio de no discriminación de manera intergeneracional, y tampoco la Agenda 2030 lo ha considerado. Así que, si se lee atentamente la formulación del objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), se advierten ciertas vaguedades en la focalización de la sostenibilidad como eje central. La primera de ellas tiene que ver con la consideración de que el crecimiento económico es un componente del desarrollo. Si bien esta noción se encuentra más que cuestionada desde las posiciones del desarrollo humano hasta las críticas del movimiento ecologista, en el debate público o a la hora de producir políticas de desarrollo sigue imponiéndose. Hay resistencias al cambio y dificultades para superar cuestiones estructurales que se ven respaldadas desde los grupos que se benefician del crecimiento económico (grandes

empresas, sector financiero, etc.). En este sentido, la Agenda 2030 reproduce fielmente el sentir general sin cuestionar el sistema, más aún cuando existe un consenso en torno a la ONU respecto a que el mayor desafío alimentario no es el aumento de la producción. Si bien la tensión entre oferta y demanda alimentaria crece con la presión demográfica y no hay que desestimar la cantidad de alimentos disponibles, resulta de primer orden considerar la calidad y su distribución.

Una segunda vaguedad, vinculada a la anterior, se relaciona con la huella ecológica de la producción, las importaciones y las emisiones de dióxido de carbono. Se trata de considerar el impacto del actual sistema productivo y de la comercialización alimentaria de cada uno de los países en el sistema ecológico global. En el caso del sistema de producción alimentaria vigente, la huella ecológica resulta de gran relevancia dada la gran incoherencia que representa con el desarrollo sostenible. Pero este indicador no muestra el comportamiento del proceso político, sino, más bien, el comportamiento del conjunto de la sociedad. La cantidad de importaciones depende de la demanda y del tipo de bienes demandados, de la capacidad productiva del país en concreto, etc. (CONGD, 2019). Pero también depende de la inserción de los alimentos ultraprocesados. Sus características han elevado el consumo de calorías por día en 500 debido a la facilidad de preparación, rapidez, abaratamiento del precio y sabor. Además, estos alimentos se producen y comercializan por las grandes corporaciones alimentarias con estrategias y tecnología comercial que garantizan la inserción en los mercados internacionales, extensa red de puntos de venta y enormes beneficios.

Impulsar el crecimiento económico con un mercado tan dominante obliga a reorganizar las estructuras institucionales teniendo en cuenta los efectos externos de los patrones de consumo alimentario. En lo que concierne al comercio alimentario, los marcos que promocionan la seguridad alimentaria implican a otros actores. Si bien la ONU sigue estando vinculada a través de la UNCTAD, son otros los actores que proponen un marco promocional de seguridad alimentaria más dominante. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la OMC, las empresas transnacionales alimentarias y los mercados alimentarios de Estados

Unidos y de la Unión Europea responden unánimemente a la máxima de aumentar la producción y productividad alimentaria como principal estrategia.

Capítulo 3

Las crisis alimentarias de la globalización

En este capítulo se analizan las crisis de 1973 y 2008. Dos momentos en los que la inseguridad alimentaria se vincula al fenómeno de la globalización. En ambas crisis coincide un debilitamiento de la capacidad de control sobre los alimentos del Estado a favor de otros actores que lo alejan de su función principal y necesaria para garantizar la vida. Para explicar las distintas configuraciones que han supuesto las dinámicas de cambio más relevantes en el sistema mundial de los alimentos desde la Segunda Guerra Mundial, es necesario interpretar las capacidades materiales, ideas e instituciones.

Una crisis alimentaria se caracteriza por una ausencia brusca de disponibilidad de alimentos, afectando a un número elevado de personas en un corto plazo. Si bien no es necesario hablar de crisis alimentaria para hablar de hambre, sí lo es cuando el hambre afecta a quienes habitualmente tienen un acceso suficiente a los alimentos. Según de severa sea la situación, la dificultad de las personas se gradúa entre la imposibilidad de hacerle frente y se evalúa en relación con el tiempo que esta se prolongue.

La comunidad internacional aplica dos tipos de estrategias para su gestión. Por un lado, y a priori, las estrategias de índole preventivo. Por otro lado, y a posteriori, las que se basan en la resiliencia y se acompañan de un reparto puntual de alimentos. Rara es la estrategia que se anticipa a la subida de precios de los alimentos en el mercado. Al contrario, emerge la máxima de la regulación del mercado por el mercado y la adaptación necesaria de los damnificados mientras su situación de inseguridad alimentaria empeora. Una situación que se caracteriza por la insuficiente ingestión de alimentos, transitoria o crónica, y que se asocia, a nivel local o nacional, con la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. En 2020, la inseguridad alimentaria aguda afectaba a 147 millones de personas y se extendía a 55 países (FAO, 2021).

La ruptura de 1973

La crisis de 1973 se produjo por una inesperada escasez de trigo que elevó su precio desencadenando el pánico en los mercados internacionales. El sistema de producción fordista en el que se basaba la economía mundial (Sanahuja, 2008) no tuvo capacidad de respuesta. En 1972, la producción mundial de cereales disminuyó en 41 millones de toneladas, pérdida que se distribuyó en partes iguales entre las regiones enriquecidas y empobrecidas. Aunque la producción mundial de alimentos se recuperó en 1973 (la producción de cereales creció 100 millones de toneladas), esta recuperación no fue suficiente para impedir el agotamiento de las existencias de cereales en países exportadores principales como Estados Unidos, ni pudo detener la constante subida de los precios de los alimentos (UNCTAD, 1985). En 1974, el descenso de la producción fue de 30 millones de toneladas, provocando el agotamiento de las existencias. Las existencias mundiales de trigo disminuyeron de 50 millones de toneladas en 1971 a 27 millones en 1973, el nivel más bajo de los últimos veinte años. El arroz también escaseó debido a la caída de la producción en los grandes países productores de Asia (FAO, 2000). Los precios de consumo de los alimentos subieron en todas las regiones del mundo, afectando de manera más significativa a los más pobres y a los colectivos vulnerables de la población.

Para entender mejor esta situación habría que entender primero las distintas fases y las dinámicas que la desencadenaron, algo que se remonta a la crisis de 1929. Entonces, se constató la existencia paradójica de un exceso de suministros alimentarios en algunas partes del mundo, mientras que en otras coincidían situaciones de aguda escasez. Al mismo tiempo, la producción de alimentos en países con excedentes corría el riesgo de superar la capacidad de importación de los países con déficit de alimentos (muchos de los cuales sufrían una fuerte escasez de divisas) y se temía que el excedente de capacidad de los grandes productores y exportadores

pudiera adquirir carácter estructural. De hecho, con la Segunda Guerra Mundial, la producción agrícola de Estados Unidos aumentó un tercio en comparación con los niveles previos, y las exportaciones netas de cereales subieron de 5 millones de toneladas en 1938 a un promedio anual de 17,5 millones de toneladas entre 1946 y 1948. Las importaciones netas anuales de cereales en Europa también subieron de 9,5 millones a 14 millones de toneladas durante el mismo periodo (FAO, 2000).

En 1945, esta situación se agudizó ante el imperativo de combatir el hambre en el periodo de posguerra. Por un lado, emergía la preocupación acerca de la incapacidad de Europa para alimentarse y la amenaza que esta situación significaba para la reconstrucción de la paz. Por otro lado, se iniciaba un proceso de descolonización de países que podría generar graves conflictos si no se garantizaba su abastecimiento (Hobsbawm, 1994). Ambas situaciones favorecían las expectativas que Estados Unidos tenía de que Europa y otros países absorbieran los excedentes de su producción agrícola. En Estados Unidos, donde se forzó la producción para poder atender la demanda interior, notablemente aumentada, y la de sus aliados de ultramar, la agricultura pasó por un periodo de progreso técnico, de expansión y de prosperidad sin precedentes. La producción anual aumentó en más del 30% sobre el promedio previo a la guerra y superó casi en una quinta parte el crecimiento demográfico (FAO, 1955). Pese a que ciertos economistas, observando el nivel nutricional tan bajo de la población, aconsejaron reducir la oferta, las instituciones internacionales apoyaron el aumento de la producción incluso en algunos países industrializados. Esta convicción fue expresada por Cordell Hull, secretario de Estado de la Administración del presidente Roosevelt durante once años (1933-1944), premiado con el Nobel de la Paz en 1945 por su papel en el establecimiento de la ONU. Hull constataba que el crecimiento económico y la productividad en constante aumento eran la base para moderar y controlar el conflicto y, por lo tanto, la manera de mantener la paz tras la Segunda Guerra Mundial.

Algo que, sin embargo, no se reflejó en el Programa de Reconstrucción Europeo, también conocido como Plan Marshall. A través de este plan de ayuda por el que los países aliados recibieron 13.000 millones de dólares entre 1947 y 1952, Estados Unidos se

atribuyó un papel esencial en la recuperación económica y el asentamiento de los regímenes democráticos en Europa occidental, al mismo tiempo que conseguía tener una fuerte influencia política sobre todos ellos (Hobsbawm, 1994). Sin embargo, esta ayuda no se concentró en mejorar las infraestructuras productivas europeas, sino en aquellas que mejoraban la comercialización y capacidad de importación de los excedentes agrícolas provenientes de Estados Unidos. El hecho de que la ayuda fuera donada se enmarcaba en la estrategia de mantener un canal comercial constante que no se viera interrumpido en el futuro por el endeudamiento europeo a través de la devolución de créditos.

Aun así, Europa recuperó su producción agrícola en menos de una década y contribuyó a que durante la segunda mitad del siglo XX esta aumentara significativamente entre los principales países productores, tanto en valor como en proporción con el total mundial, junto con la producción per cápita y los rendimientos de los cultivos (FAO, 1950). Desde 1945 hasta la crisis de 1973 se registró una expansión especialmente vigorosa de la producción de cereales que casi se triplicó para responder a la demanda de pienso (FAO, 1961). Los cereales (trigo, maíz y arroz) son los alimentos de referencia desde que se impulsaron sus cultivos en la Revolución Verde. Con ella se buscaba un incremento de su producción en la que sin embargo no se daba suficiente relevancia a la calidad. Se desarrollaron las variedades de cereales que se cultivan en la actualidad, las cuales tienen un alto contenido en carbohidratos y una baja calidad nutricional, y que además desplazaron a los cultivos de legumbres (Sands et al., 2009).

Pero a pesar de que la agricultura era considerada como una fuente activa de desarrollo y los agricultores agentes económicos con capacidad de aumentar su productividad, el paradigma ortodoxo de desarrollo era la modernización basada en la industria. Desde los años cincuenta se observaba una discriminación directa de la agricultura en las políticas aplicadas a la comercialización de los productos agrícolas. En ellas, se daban grandes distorsiones entre los precios recibidos por los agricultores y los precios en frontera de los productos exportables (UNCTAD, 1965). Igualmente se tendía a reducir los precios de los productos exportables y de los sustitutos de las importaciones, así como de las políticas que protegían a la

industria y favorecían la sustitución de las importaciones industriales (CEPAL, 1975). Este sesgo industrial se basaba en la tesis de que para desarrollar una economía esta tiene que crecer rápidamente y, para ello, hay que industrializarla intensivamente.

La industrialización (sistema productivo fordista) se convirtió en el factor básico para un crecimiento efectivo del poder adquisitivo de la producción agrícola (FAO, 1954). Aun así, como daba paso a un proceso de migración hacia las zonas urbanas, era necesario mantener bajos los precios de los alimentos con el fin de mitigar los desajustes sociales en las ciudades. Las subvenciones a insumos agrícolas como los fertilizantes, la maquinaria y el crédito en condiciones favorables tenían como objetivo compensar la agricultura (FAO, 1958). Durante las dos décadas siguientes al final de la guerra, los precios internacionales de los alimentos y los productos no alimenticios se mantuvieron relativamente estables y solo se rezagaron ligeramente con respecto a los productos manufacturados (FAO, 1967). Estas medidas contribuyeron a beneficiar a las grandes explotaciones comerciales más que a la agricultura campesina en pequeña escala. Pero las políticas de alimentos baratos en favor de los consumidores urbanos penalizaron fuertemente al sector agrícola (UNCTAD, 1970). Dichas políticas perduraron en muchos países hasta los años ochenta, cuando desaparecieron como consecuencia del proceso de ajuste estructural impulsado por las instituciones de Bretton Woods (FMI, 1990).

Es este un periodo en el que los Estados debían conciliar las presiones sociales nacionales con los requisitos de una economía mundial que encajaba sobradamente con el nivel de institucionalización de la hegemonía norteamericana de posguerra. Las instituciones de Bretton Woods o los Estados vinculados a ellas facilitaban ayuda a los países débiles económicamente en nombre del sistema. Se trataba de una maquinaria de vigilancia que supervisaba la aplicación de las normas del sistema y una asistencia financiera condicionada a la evidencia razonable de que se intentaban cumplir (Hobsbawm, 1994). Los alimentos se internacionalizaban a la par que el sistema institucionalizaba su producción y comercialización a través de la obligación de internacionalizar las presiones externas sobre las políticas nacionales alimentarias. Los aliados occidentales y, posteriormente,

todos los países capitalistas industrializados se sumaron a esta maquinaria de vigilancia para la armonización de las políticas nacionales. Los planes de reconstrucción de los países de Europa occidental (Plan Marshall), unidos a los programas de defensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la revisión mutua de políticas nacionales a través de la OCDE, obligaban a reconocer las distintas consecuencias de las políticas nacionales sobre el sistema. Tanto la asimilación de los excedentes agrícolas norteamericanos a través de los programas de ayuda alimentaria como los programas de ajuste estructural del FMI se percibían como respuesta a las necesidades del sistema como un todo y no a la voluntad de los países dominantes.

La Revolución Verde

La Revolución Verde fue un proceso de cambio tecnológico en la agricultura. Impulsada desde Estados Unidos y con ayuda de organizaciones agrícolas internacionales, cambió casi totalmente el proceso de producción y venta de los productos agrícolas en aras de aumentar la productividad de las variedades de los productos más básicos de grano (trigo, maíz y arroz). Fue un precursor de la crisis de 1973 al determinar tanto la situación de producción de alimentos entre los países industrializados como de los países en transición.

Guiados por el discurso de aumentar la productividad agrícola para mejorar la oferta alimentaria, un gran número de países empobrecidos solicitaron ayudas para sembrar variedades mejoradas de grano. Para ello era preciso vincular el petróleo a los alimentos. El uso de fertilizantes y plaguicidas aumentó al mismo tiempo que se intervenían las semillas y aumentaba la presión sobre los recursos naturales (agua, tierra, energía). Todo ello allanó el despegue de la crisis de 1973 al tiempo que se consolidaba el cambio en la fisonomía de la alimentación mundial. Tres factores resultaron determinantes.

En primer lugar, la Revolución Verde significó una potente inversión que en los países menos avanzados se tradujo en créditos cuya devolución complicó el estado de sus economías durante décadas. Si bien no es fácil encontrar una cifra exacta, se sabe que fue responsable del aumento por valor de 50.000 millones de dólares de la producción de arroz y trigo. La deuda contraída con el FMI y el BM les supuso cambiar la composición productiva y comercial de los productos agrícolas originales. El ajuste que el FMI proponía para hacer frente al pago de la deuda obligaba a cambiar los cultivos tradicionales por monocultivos de exportación, más rentables en el mercado internacional. Sin embargo, al tiempo que se aceleraba el pago de la deuda contraída se ampliaba el coste y

dependencia con las semillas mejoradas, fertilizantes, agua, agroquímicos y tecnología complementaria. A medio plazo, significó un debilitamiento de la capacidad productiva de muchos países y de su seguridad alimentaria.

En segundo lugar, la estrategia internacional de desarrollo adoptada en el segundo decenio de la ONU (1970-1976), que fijaba el objetivo de un incremento anual medio del 4% de la producción agrícola en los países en transición, no se cumplió. Estos países apenas llegaron a un 2,5%, llevándose África, con apenas un 1%, la peor parte. La reducción de la producción de alimentos por persona en África hizo que aumentaran mucho las importaciones, hasta un 36% entre 1970 y 1976 (FAO, 1977), mientras el volumen de las exportaciones agrícolas disminuía un 9%. Esto planteó graves problemas en la balanza de pagos de muchos países africanos, ya que el valor de las importaciones agrícolas aumentó el doble que las exportaciones durante estos siete años. Este cambio se atribuye a factores como la priorización de los cultivos de exportación que el FMI recetaba a través de esa política de ajuste estructural.

Estas prioridades no se aplicaron en Estados Unidos, donde la tendencia fue la contraria. No solo aumentó un tercio su producción agrícola en comparación con los niveles de antes de la guerra, sino que sus exportaciones netas de cereales aumentaron en 17,5 millones de toneladas en 1948 (UNCTAD, 1985). Entre 1946 y 1969, su volumen de inversiones directas en el exterior pasó de 7.200 a 70.763 millones de dólares. Esto supuso que en 1969 las empresas transnacionales norteamericanas fueran titulares de un 65% de las inversiones directas en el exterior. La posición ventajosa del dólar les permitía invertir en excedentes financieros en cualquier país del mundo, sin limitaciones nacionales ni de los tipos de cambio. Con ello, y bajo el control del agronegocio, se intensificaron los usos alternativos de la tierra. Se multiplicaron los cultivos transgénicos (maíz, soja, algodón y colza) como cultivos industriales que se dedicaron en gran medida a la alimentación del ganado de los países más enriquecidos o a la elaboración de agrocombustibles, monocultivos que limitan los espacios y recursos antes dedicados a la subsistencia o al abastecimiento alimentario local. El modelo de monocultivos transgénicos precisó un mayor uso de agrotóxicos, añadiendo efectos nocivos sobre la fertilidad del

suelo y la calidad del agua, entrañando la extinción de una parte de la vida animal y vegetal del entorno. El aumento de los plaguicidas coincidió con una mayor conciencia los problemas de la contaminación de los alimentos y de los piensos, así como con su contribución a los peligros de la salud y las pérdidas económicas. En 1973, 38 gobiernos de países en transición consultados sobre el uso de plaguicidas señalaban un consumo total de 162.000 toneladas métricas. Esto representaba un aumento anual del 23% desde 1971 (FAO, 1975). Los riesgos se multiplicaron con este aumento: se produjeron accidentes espectaculares y trágicos de tal envergadura que se calcula que el 71% de los brotes de enfermedades originadas en los alimentos en Estados Unidos en 1969 fueron consecuencia de la contaminación de los alimentos por microorganismos patógenos (FAO, 1972).

En tercer lugar, y con el fin de impulsar el uso de semillas de alta calidad de variedades mejoradas, la FAO lanzó en 1953 una campaña mundial y un programa de mejora del rendimiento agrícola de todos los insumos de los cultivos. El uso de fertilizantes aumentó anualmente en un 14% durante la década de 1960 en los países que se vincularon a la Revolución Verde (FAO, 1915). Sin embargo, la primera evaluación global realizada por la propia ONU en la década de los setenta, relativa a la presión de los recursos naturales en relación con la demanda de alimentos, evidenció que los recursos globales de suelos[4] eran suficientes para hacer frente a una considerable expansión de la demanda mundial de productos agrícolas y alimentarios (FAO, 1973). Pero lo peor no fue que el programa fuera innecesario. Lo más grave fue el respaldo de las fundaciones Rockefeller y Ford a una de las iniciativas más devastadoras con la biodiversidad y genética alimentaria.

Vinculadas al Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI) en Filipinas, estas dos fundaciones extendieron la idea de que cualquier semilla podía crecer con éxito en cualquier parte del mundo siempre y cuando se desarrollara en y para sistemas uniformes de producción. El BM no solo secundó financieramente la iniciativa filogenética global, sino que lanzó a su vez la idea incontestable de que acabar con el hambre era una obligación internacional. La misma que cristalizó en el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), cuyo mandato

de erradicar el hambre del Sur benefició el desarrollo agrícola del Norte. Se trata de un consorcio informal de 44 gobiernos y organizaciones donantes cuyo fin es posibilitar programas de investigación estables a largo plazo que se encontrarían fuera de las capacidades de los países si trabajaran de forma individual. Se centra en temas de producción alimentaria e inversiones agrícolas en los países en transición compuesto por donantes bilaterales y multilaterales, así como por representantes de países en desarrollo.

El trigo y maíz, así como otros cultivos de grano en Estados Unidos, se beneficiaron de los bancos de semillas recogidas por todo el mundo. Desde 1970, su contribución a los agricultores estadounidenses fue de 3.400 millones de dólares y el aporte a sus empresas transformadoras rondó los 13.400 millones de dólares. Además, la ganancia económica que los consumidores estadounidenses obtuvieron del banco de semillas fue de alrededor de 1.000 millones de dólares (GRAIN, 1996). El beneficio anual que la producción de trigo del Norte sigue obteniendo de los centros de investigación del CGIAR no baja de 3.000 millones de dólares (RAFI, 1996). Los genes de arroz del IRRI agregan a esa cifra otros 655 millones de dólares anuales; los productos del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), con sede en Colombia, intervienen con otros 111 millones de dólares; mientras que un cálculo prudente con respecto al maíz sitúa el aporte de este en alrededor de 29 millones de dólares. Solamente estos cuatro cultivos proporcionaron al Norte un rendimiento anual de casi 3.800 millones de dólares respecto a una inversión de 300 millones de dólares en ayuda externa. Ganancias que desde el CGIAR se relativizan como efectos secundarios afortunados y que bajo la bandera de la ONU suponen medio millón de muestras de semillas de los campos de los agricultores de África, Asia y América Latina. Este banco de semillas constituye alrededor del 40% de las muestras originales producidas por los agricultores, las cuales son vitales para la mejora futura de los cultivos (RAFI, 1996). Por razones de seguridad, los centros de investigación tienen la obligación científica (y moral) de duplicar las muestras recolectadas en otro banco de genes. Sin embargo, alrededor de las dos terceras partes de las muestras nunca han sido duplicadas. A finales de la década de los setenta, los agricultores del Sur y sus gobiernos iniciaron la lucha para recuperar el control sobre el banco de semillas de los

cultivos que ellos mismos habían seleccionado. La propia Conferencia de Medio Ambiente de Río de Janeiro (1992) zanjó el tema. La ONU resolvió que el origen de las semillas era el de su ubicación actual, es decir, la de los bancos de semillas del CGIAR, casualmente todos en el Norte.

Las ideas que deconstruyeron el sistema alimentario de posguerra

Si se extiende la idea de que la agricultura y los agricultores del Sur son un problema, no es difícil justificar que no se invierta en fortalecer y mejorar las técnicas tradicionales. De ahí que la investigación agrícola de la Asamblea General de la Comisión Internacional de las Industrias Agrícolas y Alimentarias (CIIA) se ocupara de reemplazarlas con hallazgos científicos que reducían la investigación sobre variedades adaptadas a realidades locales específicas.

En Sri Lanka, país que poseía una estructura de investigación que superaba incluso la de Estados Unidos, el primer representante del IRRI instó al gobierno a ir disminuyendo la investigación sobre el arroz esgrimiendo como razón que el IRRI podía proporcionar todas las variedades nuevas que se necesitaban. Con el IRRI se impuso un método nuevo de investigación al tiempo que se desmantelaba el de Sri Lanka. Priorizar los suelos y el medioambiente, las variedades locales, potenciar muchos cultivos diferentes y analizar las necesidades del país se relegaron en favor de la planta de arroz. Una solución universal la concentró en el arroz de riego y un análisis abstracto sobre cómo resolver los problemas de escasez de alimento en Asia (GRAIN, 1996).

Desde el inicio de la Revolución Verde, la existencia misma de las tecnologías y el saber indígena referente al cultivo de la tierra fueron ideas desechadas mientras se imponían soluciones externas universalmente aplicables. Entre estas soluciones destaca la decisión de centrarse en el rendimiento de un solo producto básico para resolver el problema del hambre. Se trataba de producir más alimentos en el sentido de kilogramos de cereal por hectárea, y nada más. No se prestó atención a los diversos usos que pueden tener los cultivos o a los cultivos complementarios milenarios que se cosechaban junto a sus cultivos principales. Gran parte de esta

cosecha escondida se perdió con la Revolución Verde. Al no comparar los rendimientos de las variedades modernas con los de las variedades tradicionales, nunca se sabrá si realmente estos últimos eran mejores. Pero si hubo un error estratégico este fue desechar los cultivos potenciales para las tierras altas, más frágiles y diversas, que hubiesen permitido una mejor distribución. Al priorizar las tierras bajas y sus sistemas de riego, no se contemplaron medidas para redistribuir el poder y los recursos. La Revolución Verde contribuyó a la sobreproducción y a la pérdida de control sobre los alimentos en aquellos países.

En esos años previos a la crisis de 1973 un libro marcó el pensamiento dominante. Orville Freeman (1970) presentaba públicamente la particular visión de Estados Unidos sobre la producción mundial de alimentos. Un mundo sin hambre exponía el problema de los alimentos en términos neomalthusianos, es decir, estructuraba el problema en torno a la explosión demográfica versus productividad agrícola. El autor justificaba la posición hegemónica de Estados Unidos a la hora de determinar las políticas agrarias internacionales en su superioridad tecnológica. De forma gráfica, el prefacio relataba la pesadilla de una terrible hambruna mundial: “Este sueño es un ejemplo ilustrativo de la angustiante situación internacional y de la terrible responsabilidad que recae sobre Estados Unidos como fuente principal de reservas de alimentos en todo el mundo” (Freeman, 1970: 9).

Un discurso estrechamente vinculado a la política de donaciones de granos a los países en transición. Promulgada por Eisenhower en 1954, la Ley Pública 480 fue dada a conocer por J. F. Kennedy en 1961 bajo el nombre de “Alimentos para la Paz”. Esta ley perseguía combatir el hambre mundial y la desnutrición, al tiempo que expandir el comercio internacional y desarrollar y abrir los mercados para los bienes agrícolas de Estados Unidos. Con ella se impulsaba una política de donación o venta blanda (precios bajos y pagos en moneda del país receptor) de granos a los países más empobrecidos. En términos generales, su aplicación estaba vinculada a dos problemas en particular: el problema de los excedentes productivos en la agricultura de Estados Unidos y sus intereses geopolíticos en los países en desarrollo en el marco de la explosión demográfica de las décadas de 1950 y 1960.

Las consecuencias no se hicieron esperar. Su aplicación llevaría a un paternalismo muy negativo en el plano social y político de estos países en los que, a su vez, se condicionaron reformas agrícolas y liberalización de mercados. Las importaciones de alimentos en virtud de esta ley facilitaron a los gobiernos la posibilidad de reducir los salarios de los agricultores para incrementar las ganancias en la actividad productiva y, con ello, mantener bajos los precios de los alimentos al tiempo que se incrementaba el rendimiento por hectárea de sus cultivos. Pero sobre todo escondía un interés particular en ampliar los mercados extranjeros para los productos agrícolas de Estados Unidos (Paarlberg, 1985). Los países más pobres recibieron el mensaje de que la única solución para acabar con el hambre era aumentar la producción de alimentos a partir de la puesta en práctica de las enseñanzas y de los conocimientos acumulados por la agricultura estadounidense. Todo ello se orquestó en instituciones que moldearon el sistema de alimentación dominante de posguerra.

Por un lado, el sistema económico financiero de Bretton Woods que emergió tras finalizar la Segunda Guerra Mundial de la mano de Estados Unidos y de los países aliados institucionalizó el proceso de paz desde los mimbres económicos. Este sistema impulsaba políticas nacionales que fueran consistentes con la meta de una economía mundial liberal mientras propagaban una visión fundamentalista del mercado. En este sentido, la ley estadounidense promulgada en 1933, la denominada “Farm Bill”, se ajustaba bien al propósito de aumentar las posibilidades de la agricultura en los mercados globales. La Farm Bill fue la primera herramienta de la política agrícola y alimentaria de Estados Unidos. Generó el entorno para la aprobación de distintas leyes para ayudas desvinculadas de la producción o inversiones y gastos públicos en infraestructuras, educación, investigación y experimentación agraria como soportes a la competitividad que fortalecían las posibilidades de la agricultura del Norte en los mercados globales. Bajo este marco legislativo se avanzó en las normas sobre proveedores, localización y condiciones de los acuerdos de liberalización del comercio a escala mundial que reforzaban la idea de la necesidad de que los países en transición, para su crecimiento, superasen sus deficiencias institucionales (Lehrer, 2018).

La PAC (1962) sigue pasos similares al establecer subvenciones y sistemas que garantizaban precios elevados a los agricultores, incentivando el aumento de la producción, el autoabastecimiento y el crecimiento del comercio intracomunitario. Estas dos iniciativas siguen, aun hoy, marcando los pasos y ritmos del comercio internacional alimentario.

Al conceptualizarse el hambre como problema de escasez, la cooperación internacional se fija el objetivo de asegurar el flujo fluido de alimentos de los países excedentes a los países deficitarios. Así, la FAO renuncia a un mandato político de erradicar el hambre y, con un perfil exclusivamente técnico, respalda la creación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para institucionalizar la ayuda alimentaria de Estados Unidos y favorecer la contención de precios. Por este motivo dimitió el primer director de la FAO, Boyd Orr (1945-1948). En su discurso de despedida defendió que la comida era algo más que una mercancía y que el mundo requería de una política alimentaria basada en las necesidades humanas. Años más tarde, se materializaba el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (1967) como la primera obligación internacional cuantificada y vinculante para que los gobiernos actuaran de forma similar en el reparto de alimentos.

La política comercial respondió en esta línea. El intento fallido de crear una organización internacional para el comercio convirtió un mero acuerdo arancelario en el único instrumento multilateral comercial. De esta forma, Estados Unidos consiguió promover la apertura de mercados agrícolas, ratificar un consenso dominante de pensamiento político en los países centrales y fortalecer a aquellos que estaban determinados a ampliar el comercio internacional alimentario en contra del proteccionismo de otros más preocupados por conservar sus productos y precios. El GATT omitía el detalle de gestionar el suministro de los alimentos para coordinar la oferta y el comercio agrícola mundiales.

De hecho, en las dos rondas comerciales promovidas en la década de los años sesenta, los países en transición no fueron el principal objetivo de la promoción de la ayuda alimentaria, sino la eliminación de las barreras comerciales entre los países avanzados (Ronda Dillon, 1962). En la Ronda Kennedy (1967) se firmó un

acuerdo sobre un nivel mínimo de compromisos de ayuda alimentaria con una mayor previsibilidad de la oferta. De hecho, la seguridad alimentaria que emergió tras la crisis de 1973 fue sobre todo una cuestión de suministro y de mejorar los efectos de distorsión comercial que causaba dicha ayuda.

Todas estas ideas dominantes, institucionalizadas en un sistema multilateral consensuado, fueron la génesis del liderazgo de las corporaciones alimentarias norteamericanas. Con este marco crecieron las coincidencias de los intereses de estas con los de determinados países y sus élites (Michalet, 1976). La recuperación económica de Europa y la utilización por parte de las grandes firmas norteamericanas de sus ventajas para la expansión de sus propias inversiones, además del avance industrial de los países en transición de los años treinta, hizo que se reubicaran las inversiones hacia las esferas industriales de los países en transición (UNCTAD, 1985). En 1970 había registradas 391 empresas multinacionales, de las cuales 180 tenían su sede en Estados Unidos; 135 en Europa; 61 en Japón y 15 en otros países. El mayor número de multinacionales se concentraba en el grupo de empresas establecidas en un mínimo de 11 y un máximo de 20 países, siendo en total 143. De 313 empresas, solo 32 estaban únicamente establecidas en países en transición y 27 en países enriquecidos (Vernon, 1974). Aunque los países en transición habían desarrollado una política proteccionista, lo que propició que la inversión extranjera directa progresara en estas economías es que poseían ventajas en algunos sectores, además de los bajos precios de la mano de obra y menores costes industriales (Porter, 1998; OIT, 2009).

Todas estas ideas han constituido un sistema alimentario que cambió con la crisis de 1973 y que se ha visto de nuevo cuestionado con la crisis de la subida de los precios de los alimentos registrada en 2008.

La crisis de 2008 y el rescate

del sector privado

La crisis de 2008 se inició por una repentina subida de los precios de los alimentos en los mercados internacionales. Los precios de los cereales se triplicaron con respecto al año 2000. A las distintas causas de esta subida, enmarcadas en el estrecho margen que hay entre la oferta y demanda de alimentos, se sumó su tratamiento como activos financieros, amplificando las consecuencias y distorsionando el fin último de los alimentos, con consecuencias devastadoras para los colectivos más vulnerables. 155 millones de personas fueron empujadas a la pobreza. Los precios de los alimentos en los países de bajos ingresos aumentaron un 8% más rápido que los precios de otros productos (BM, 2010). Esto sumó 10 millones de personas al rango de "extremadamente pobres" (CEPAL, 2009). Solo en Estados Unidos el número de personas que vivía en hogares con inseguridad alimentaria se elevó cerca de 50 millones.

El fallo en el sistema alimentario se confirmaba. Tres de las instituciones especializadas en agricultura (el FIDA, la FAO y el CGIAR) se sometieron a evaluaciones externas que destaparon fallos institucionales, adentrándose en procesos de reformas (ETC, 2009). A su vez, el Informe de Desarrollo Mundial de la Agricultura del Banco Mundial (2008) reconoció, por primera vez en 25 años, el gran error estratégico que supuso descuidar la agricultura como motor de crecimiento. Un argumento respaldado por una evaluación independiente realizada por el Banco Africano de Asistencia a la Agricultura que reveló los impactos negativos de dos décadas de ajuste estructural (BM, 2007). Por un lado, el FMI y el BM cometieron un error aconsejando a los gobiernos africanos que aprovecharan su ventaja comparativa de exportar materias primas e importar alimentos. Los países africanos pasaron de exportadores a importadores netos de alimentos en apenas una década (OMC, 2008). Por otro lado, la Convención de Ayuda Alimentaria, que

expiraba en 2007, estaba inmersa en una redefinición de sus objetivos para cambiar el énfasis de la alimentación hacia un mejor instrumento que resolviera los problemas de asistencia alimentaria (Hoddinott y Cohen, 2007). Esta inestabilidad de las instituciones internacionales fue acentuada por las economías emergentes.

En un primer foro mundial, celebrado en 2009, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se confirmaban como nuevos exportadores, consagrando un nuevo sistema de alimentos policéntrico que rompía el equilibro mantenido desde la liberación financiera impulsada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher a finales del decenio de los ochenta. La desregulación impulsada entonces ya no solo equiparaba la democracia con la privatización del poder social, subordinando los alimentos a las reglas de los mercados: invertía la lógica tradicional del alimento como necesidad. En la crisis alimentaria de 2008, los gobiernos, en vez de asistir a la población para amortiguar la subida de precios, se transformaron en herramientas útiles de las empresas, bancos y mercados globales en el marco de organizaciones internacionales como la OMC y FMI, que, al someterse a los intereses económicos globales, erosionaron aún más la soberanía nacional.

Las medidas para hacer frente a la subida de precios de los alimentos de grano no se reflejaron en los presupuestos destinados a la ayuda internacional. En Estados Unidos se destinaron 970 millones de dólares para la compra de alimentos, apoyar el sector en los países en transición y la ayuda de emergencia. Sin embargo, el sistema financiero recibió un apoyo de 5,04 billones de dólares desde enero del 2007 a diciembre del 2010. Una cifra equivalente al 35,2% del PIB de Estados Unidos y la totalidad del PIB de Japón en 2009 (Carranco, 2011). Es decir, a pesar de que la crisis impedía el acceso del alimento de colectivos vulnerables sobradamente identificados, el rescate se concentró en el sector privado y la nueva arquitectura financiera.

Esta práctica fue secundada por la mayoría de los donantes tradicionales. En el caso de Francia, se destinaron 60 millones de euros a fortalecer la seguridad alimentaria frente a los grandes paquetes de rescate que destinó al sector privado y que ascendían a casi 700.000 millones de dólares en Reino Unido y más

de 2,5 billones en la zona euro. Ese mismo año, la Unión Europea anunció un plan de recuperación con medidas de estímulo que ascendía a más del 1,5% del PIB de los 28 Estados miembros (Uchoa, 2018). Una dinámica que se ha repetido como respuesta a la pandemia y que, si bien pudiera considerarse de parámetros incomparables, también cabe la reflexión de considerar el derecho a la alimentación sin distinción de nacionalidad.

Para entender la crisis de 2008 hay que analizar la dinámica iniciada en la década de los setenta. Este proceso de privatización ha permitido que las grandes corporaciones agroalimentarias desplazasen el derecho de la alimentación a oligopolios sin apenas control y escrutinio. Esto traslada la rendición de cuentas hacia los mercados y sus intereses, inversores, acreedores e instituciones financieras, desvinculándose de cualquier responsabilidad ante la ciudadanía. El mandato del demos se desvanece ante el voto diario de los mercados que interpreta el alimento como un simple gasto. Para minimizar los costes se impone la vía de la privatización y la desregulación que facilita la entrada de nuevos alimentos (ultraprocesados), lo que en la actualidad constituye un prerrequisito para aumentar la competencia potencial en los mercados y así restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solamente el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso a los alimentos. Esto responde a la interpretación de la teoría económica del derrame (spill-over), que defiende que el aumento de la cantidad de alimentos elevará los niveles de acceso de la población y resolverá la situación de los desfavorecidos, omitiendo que las empresas privatizadas sirven para enriquecer a las corporaciones monopolistas del agronegocio.

Las grandes firmas y conglomerados agroalimentarios decidieron cada día sus preferencias en la bolsa de valores, en la cotización del dólar, en los pasillos y los anillos burocráticos del poder. El voto democrático fue sustituido por un sistema de voto cualificado, esencialmente antidemocrático y aislado por completo de los flujos y demandas que pudieran proceder del ciudadano común y corriente. Como señala Borón (2000), en estos santuarios del neoliberalismo que son los mercados votan solo los segmentos más concentrados del capital. El resto queda excluido.

Esta lógica corporativa impulsó un fenómeno de apropiación de la riqueza colectiva. Las corporaciones agroalimentarias dominaban la riqueza creada bajo los criterios de racionalización y el imperativo de la creación de valor financiero mediante un mecanismo de redistribución del control. Se construía un discurso hacia la seguridad alimentaria con las ventajas de coordinar de forma centralizada las políticas comerciales, de gestión y de innovación (Sanz, 2005) y excluyendo a los países especializados en desarrollo agrícola. Frente a la rigidez de Estados Unidos y de la Unión Europea, que mantuvieron altos niveles de protección de la agricultura, estos países perdieron posiciones en el mercado mundial de alimentos. Durante la primera década del siglo XXI, la consecuencia fue que los países exportadores de productos agrícolas, como el Grupo de Cairns[5], tuvieron que reorientar sus estrategias de desarrollo hacia los sectores industriales y de servicios, reduciendo de manera drástica la inversión en materia de desarrollo agrícola y rural.

Por último, cabe señalar que al mismo tiempo que las grandes empresas o grupos financieros tuvieron un acceso privilegiado al proceso de toma de decisiones, las organizaciones sociales de consumidores quedaron excluidas del juego político-institucional. Se contrajeron, por tanto, los derechos sociales o la redistribución más equitativa del alimento y se debilitaron las políticas distributivas o de bienestar alimentario mientras se fortalecieron las instituciones políticas ligadas a las élites económicas, como el Banco Central o el Ministerio de Economía. En casi todos los países, estas instituciones claves para su economía se convirtieron en bastiones del establishment financiero, dando como resultado procesos institucionales que aseguraron los grandes capitales mientras se impedía el control popular sobre las decisiones económicas. Esta deriva aumentó la privatización del poder político e hizo que las empresas se desligasen de la responsabilidad de garantizar condiciones nutritivas en los alimentos de consumo, incidiendo masivamente sobre los problemas de malnutrición descritos.

La especulación financiera

sobre la canasta básica

Para entender qué pasó en la crisis de 2008 hay que entender la lógica del sistema financiero. El agotamiento de la confianza sobre la rentabilidad de distintos activos alienta su funcionamiento. Desde que en 2001 explotara la burbuja de los mercados de Internet, el mercado de valores lo hiciera poco después y el mercado de la vivienda en Estados Unidos (hipotecas basura) en agosto de 2007, los grandes inversores institucionales focalizaron sus inversiones en valores refugio como el oro y en otros productos de comportamiento similar. Las hipotecas basura (conocidas como subprime) eran un producto financiero de dudosa solvencia ofrecido por los bancos estadounidenses a sus clientes y asociados a las propias características del sistema bancario. Al romperse la tendencia de la revalorización de la vivienda y subir el desempleo, precisamente entre los clientes mayoritarios de este tipo de producto, se produjeron impagos que llevaron al estallido de la burbuja especulativa. Entre 2003 y 2008, la inversión en índices vinculados con el negocio de materias primas alimentarias creció 20 veces, de 13.000 a 260.000 millones de dólares (FMI, 2009). Esto explicaría por qué se produjo un fallo de mercado con respecto a la relación entre cantidad real de cereales y los precios.

Los precios de los alimentos básicos, tal y como señaló la Comisión Europea (2009) que se habían mantenido estables, comenzaron a aumentar lentamente en 2005 y se aceleraron abruptamente en agosto de 2007, coincidiendo con la explosión de la burbuja de las hipotecas basura (CE, 2009). Se observó un comportamiento análogo en los mercados del petróleo, que alcanzó los 100 dólares por barril en febrero de 2008 y llegó a su máximo en junio de ese año, para disminuir a continuación.

En la siguiente tabla se puede observar el contraste entre la

producción y utilización de cereales con respecto a la evolución del índice de precios de los alimentos y concluir que no solo no ha existido riesgo de escasez de alimentos en la última década, sino que las reservas existentes en 2011 garantizaban la disponibilidad de alimentos incluso en el supuesto de que se llegara a un déficit 13 veces mayor al actual. Paradójicamente, el periodo 2003-2004 fue el que tuvo un mayor déficit y unas reservas menores, pero sus precios fueron más bajos que en cualquier año a partir de 2007 (FAO, 2012).

A corto plazo, el precio de las materias primas depende en gran medida del ritmo y la firmeza de la recuperación mundial más que de las tensiones entre producción y consumo de cereales. Sin embargo, a largo plazo, se trata de regular la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de grano (cereales) y evitar que los países exportadores retraigan la oferta en función de intereses propios, dando lugar a un encarecimiento en las importaciones de los productos básicos de la dieta muy limitada de algunos países (FAO, 2012).

Tabla 3

Evolución de la producción y utilización de cereales (2005-2011)

CEREALES	2005-2006	2010-2011	DIFERENCIA	INCREMENTO
Producción (millones de toneladas)	2.050,3	2.216,4	166,1	8,10%
Consumo humano (millones de toneladas)	986,5	1.056,6	70,1	7,10%
Consumo pienso (millones de toneladas)	747,2	764	16,8	2,24%
Consumo otros (millones de toneladas)	299,8	433,2	133,4	44,49%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FAO (2012).

En ninguno de los mercados de materias primas se produjo ninguna restricción de la oferta o expansión de la demanda que bastase para explicar el aumento de precios. Los motivos de esos movimientos fueron dos. En primer lugar, la rentabilidad de los mercados de los alimentos y del petróleo estaba garantizada porque era imposible que se agotaran. Se podía perder interés en la titulización respaldada por activos, pero siempre habría alimentos (Ibbotson Associates, 2006). En segundo lugar, proliferó la diversificación de carteras de inversiones para distribuir el riesgo equiparando las inversiones en títulos o bonos con las inversiones en mercados con un comportamiento independiente o incluso contrario, como los alimentos y el petróleo. La inversión total en fondos indexados en maíz, soja, trigo y ganado vacuno y porcino pasó de 10.000 millones de dólares en 2006 a más de 47.000 en 2007 (De Schutter, 2010).

En marzo de 2008, el FMI identificó como causa del aumento de precios la compra de productos básicos (principalmente alimentos) realizada por financieras, muchas de ellas afincadas en las propias corporaciones agroalimentarias y a través de los fondos índices de materias primas. Se trataba de fondos de inversión que seguían a los mercados agrícolas (café, cacao, azúcar, soja, maíz, trigo, semillas, etc.) muy de cerca aprovechando su crecimiento e invirtiendo en ellos debido a su gran diversificación de cartera, al tratarse de un valor refugio. La explicación radica en que las materias primas, como objeto de inversión, no tenían apenas correlación con los mercados bursátiles. De esta manera, se reducía la volatilidad (riesgo) al no fluctuar la inversión en estos fondos con los mercados financieros de renta variable y fija. Un estudio realizado por Lehman Brothers, justo antes de su quiebra por las hipotecas basura, reveló que el volumen de la especulación de fondos índice en materias primas aumentó en un 1.900% entre 2003 y 2008.

Estos fondos invirtieron en productos básicos, pero también en cosechas futuras, es decir, contratos sobre dichos productos para poder beneficiarse de los cambios en los precios de estos sin necesidad de tenerlos en propiedad, en parte porque todavía no existían. Morgan Stanley estimó que la cuantía de contratos de maíz a futuros se incrementó de 500.000 millones de dólares en 2003 a

2,5 billones en 2008. La UNCTAD (2010) señaló que este aumento de precios no guardaba relación con los fundamentos de mercado y que se debía a una reorientación de la inversión especulativa hacia los alimentos básicos.

Los fondos índices de materias primas manejaron 130 millones de toneladas de maíz, trigo y soja a través de futuros de la Bolsa de Chicago (Bloomberg, 2008), lo que equivale a la mitad del monto acumulado en los silos estadounidenses. Debido a la caída de los precios y la retirada consecuente de los inversores, estos fondos pasaron de 200.000 millones de dólares en junio de 2008 a 82.200 millones de dólares a finales del año. Esto produjo un encarecimiento de los precios independientemente de la situación del mercado y una interrupción de los contratos de futuros a un mes de expirar. Hay que precisar que los fondos índices, cuando el precio de mercado de un activo es inferior al precio a futuro de este, hacen que los inversores pierdan dinero al tener que pagar más por un nuevo contrato más caro que lo que reciben con el que expira. Por el contrario, los fondos índices ganan dinero cuando los precios en los contratos a futuro se estiman inferiores al precio del momento.

La falta de regulación facilitó la entrada de todo tipo de inversores, ya que permitió proteger en las bolsas instrumentos puramente especulativos. Como consecuencia, el número de futuros y opciones negociadas a escala mundial en los mercados de materias primas se quintuplicó entre 2002 y 2008. El valor de los derivados de materias primas pendientes pasó de 440.000 millones de dólares en 1998 a 700.000 en 2002 y hasta más de 7,5 billones de dólares en junio de 2007. Desde finales de 2001, los mercados de derivados de productos alimentarios, y los índices de materias primas en particular, comenzaron a registrar una entrada en masa de inversores no tradicionales, como fondos de pensiones, fondos especulativos, fondos soberanos y grandes bancos que agruparon esos instrumentos y operaron con ellos (Kerckhoffs et al., 2010).

La burbuja de los precios de los alimentos explotó cuando los especuladores “rapiña”[6] perdieron la capacidad de seguir adelante al desplomarse sus inversiones en otros mercados (puntocom, valores, subprime). Cuando cayeron, también se detuvo la espiral

ascendente de los precios de los alimentos. Por tanto, el sistema financiero mundial amplificó las repercusiones de los movimientos de la oferta y la demanda en los productos alimentarios básicos controlados primordialmente a través del proteccionismo agrario de Estados Unidos y la Unión Europea.

La Primavera Árabe

y el precio del pan

La crisis de 2008 desató varios conatos de revueltas derivadas de esta falta de capacidad para la adquisición de alimentos en el mercado internacional. La vertiginosa subida de precios de los alimentos más básicos de la canasta diaria se cebó con los países más vulnerables.

El desplazamiento de los cultivos de cereales de países como México hacia Estados Unidos y la Unión Europea, intensificado por la densa red de tratados comerciales que permite el acceso a sus grandes mercados, no impidió el encarecimiento de la torta de maíz, principal producto en la alimentación de los mexicanos. La crisis de la tortilla provocó una reacción en cadena de subida de precios de otros productos como los huevos, la leche y la carne, limitando su acceso a los más de 50 millones de pobres, 20 de los cuales ya vivían con menos de dos dólares al día (BM, 2007). En este año se sucedieron marchas contra el hambre, enfrentamientos callejeros y actos de pillaje en países como Indonesia, Tailandia, Filipinas, Haití, Mauritania, Marruecos, Egipto, Yemen, Pakistán, Guinea, Mozambique, Senegal, Camerún y Burkina Faso.

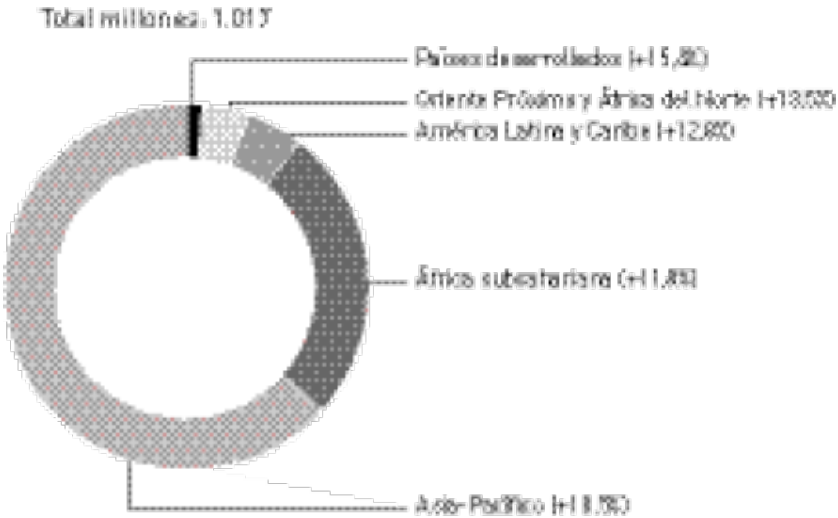
A su vez, el Gobierno indio, que, ante las primeras protestas por el alza de precios, permitió en 2002 la negociación de futuros (contratos que obligan a comprar o vender una mercancía a un precio y un plazo determinados), excluyó en 2008 dos alimentos básicos: el arroz y el trigo. Con una inflación de 7,6% y una alta presión en las calles, se planeó extender la prohibición a otros 25 alimentos. El presidente del Banco Asiático de Desarrollo, Haruhiko Kuroda (2008), señaló que este incremento de precios había intensificado la miseria de más de 1.000 millones de personas solo en Asia y en el Pacífico, que tienen mayor riesgo de hambruna y malnutrición. El siguiente gráfico muestra parte del impacto en

2009:

Gráfico 1

Avance regional de la subnutrición,

incremento porcentual respecto a 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de FAO SOFI, 2009.

El norte de África fue la región donde esta subida de precios tuvo una especial relevancia. En 2010, Túnez encabezó la primera revuelta de la que ha venido a denominarse Primavera Árabe. En estas protestas se hacía patente el descontento con los dirigentes que ostentaban el poder, dictaduras estables y apoyadas por Occidente, aunque los disturbios más importantes se vinculaban al encarecimiento de los alimentos. La correlación entre las manifestaciones en las calles y las variaciones del índice de precios de los alimentos del índice de la FAO para los precios de los alimentos es evidente. Este índice es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos

básicos. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de estos productos (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos, y se publica mensualmente. En la evolución del índice de precios de los alimentos se observó que al bajar los precios de los alimentos en 2009 y 2010 también descendieron los conflictos para volver a activarse a finales de 2010 y principios de 2011, coincidiendo con un nuevo repunte de los precios de los alimentos en Mauritania (Dekhnstan, 2011) y Uganda (Kron, 2011), así como el incremento de las protestas y los cambios de gobierno en el norte de África y Oriente Medio (Kouddous, 2011). Durante 2008 se produjeron más de 60 disturbios diferentes en 30 países, con víctimas mortales en al menos diez de ellos.

Los disturbios originados por la falta de acceso a los alimentos tuvieron lugar cuando se sobrepasó un umbral de 210 en el índice de precios de la FAO. El índice de la FAO sobre los precios de los cereales en 2012 registró el promedio más alto: 238,9 puntos en mayo, 4 puntos (un 1,9%) más que en abril y casi 17 puntos (un 7,8%) más que en mayo del 2011. Este aumento se debió principalmente a una fuerte recuperación de los precios del maíz, que en gran medida fue la reacción a la restricción de los suministros de exportación y el retraso de la siembra en Estados Unidos. Por el contrario, las cotizaciones del trigo y el arroz permanecieron prácticamente inalteradas con respecto al mes anterior.

Teniendo en cuenta la dieta de los países involucrados en la Primavera Árabe, las restricciones de cereales siguieron incidiendo en el malestar social y sobre las consecuencias de inestabilidad política de la región. Egipto, a pesar de ser el mayor importador de trigo mundial, tuvo que gastar 850 millones de dólares adicionales en 2008 para evitar trasladar a la población el encarecimiento del precio del trigo en los mercados internacionales. Esta medida le costó al Estado un total de 2.670 millones de dólares, ya que tuvo además que subsidiar este producto para el consumo de millones de personas. La crisis de 2008 aumentó el número de personas vulnerables en Egipto en 15 millones mientras se afrontaba la subida de precios por encima del umbral de los 210 puntos hasta 2015.

El Centro Nacional de Investigaciones Científicas de la Universidad de la Sorbonne analizó en un informe las raíces agrícolas y rurales y su repercusión sobre la seguridad alimentaria en la revolución tunecina. Su autora Alia Gana (2012) vinculó los procesos de liberalización llevados a cabo en el país desde finales de 1980 y las estrategias de desarrollo agrícola orientadas a la exportación con el fuerte incremento de las importaciones de granos y alimentos para animales, el aumento de endeudamiento de los agricultores y la emigración rural. Aunque la autora no considera el incremento de los precios de los alimentos como la única causa de la Revolución de los Jazmines (2010-2011), su análisis sobre la contribución de los procesos de reestructuración de la agricultura a la dinámica revolucionaria otorgaba una clara dimensión política a las cuestiones alimentarias. Como demuestra el aumento de los movimientos de protesta de los agricultores en todo el mundo (ocupaciones de tierras, contestación de los sindicatos de agricultores, la negativa a pagar por el agua para el riego, etc.), las subidas de precios de los alimentos están muy relacionadas con la consolidación de las democracias. Por lo tanto, la previsión de futuras subidas de precios de los alimentos resulta muy relevante para la transición democrática en Túnez, así como en el norte de África y Oriente Próximo.

Las fuerzas sociales descritas comparten un proceso de transnacionalización alimentario. La crisis de 2008 vino a confirmar los cambios de los procesos de producción, distribución y consumo alimentario que, integrados por encima de las fronteras estatales, despuntaron en la crisis de 1973. Las corporaciones del sector tenían acceso pleno a los mercados a escala mundial. Además de una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, se dio un cambio cualitativo en los modos de organización condicionado por el capital financiero. Las corporaciones agroalimentarias funcionaron con criterios de racionalización para la creación de valor financiero, una lógica que no entiende de restricciones. Esta crisis creó complejas estructuras o redes globales asociadas a una cadena alimentaria crecientemente fragmentada en actividades, establecimientos y procesos diferenciados que son a los que la gobernanza del sistema mundial de alimentos debe hacer frente.

Capítulo 4

Gobernar los alimentos

La comunidad internacional debe promocionar una seguridad alimentaria y nutricional mediante un marco que garantice un acceso al alimento equitativo, suficiente y adecuado. En este capítulo se considera que para ello es necesario una gobernanza del sistema mundial alimentario que depende de cuatro tipos de factores.

En primer lugar, inciden factores relacionados con la ausencia de legislación, la inestabilidad y ausencia de compromiso político a la hora de considerar la lucha contra el hambre. En segundo lugar, estarían aquellos factores que implican la protección social, la distribución de los recursos productivos (tierra, agua, crédito y conocimiento), el poder adquisitivo, la pobreza rural y urbana, el sistema comercial, la tecnología y los insumos. En tercer lugar, hay que considerar los aspectos demográficos y sociales, como la discriminación jurídica y cultural de la mujer, la urbanización y migración del medio rural al urbano, la falta de oportunidades para la diversificación de los medios de vida, la ausencia de redes de seguridad social, de garantías en el acceso al agua potable y el saneamiento, el analfabetismo y las pautas de comportamiento y alimentación perjudiciales. En última instancia, destacan los factores relacionados con el clima y el medio ambiente que tanto inciden en la respuesta en caso de desastres naturales, la degradación de ecosistemas y agotamiento de la biodiversidad.

En los siguientes apartados se analizan estos factores y su relevancia en la desgobernanza mundial de los alimentos.

Erre que erre

En los albores de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios (2021)[7] la ONU recomienda un cambio en los patrones de consumo alimentario e insiste en la contradicción que supone aumentar la producción y la productividad agrícola. Mientras la superficie destinada a la producción de cultivos alimentarios ha aumentado un 12% desde la década de los años sesenta, el aumento de la productividad agrícola mundial ha aumentado un 200% (FAO, 2015a).

Esto significa que, en el sistema multilateral, incluida la ONU, en sus distintos marcos generales, principios y estrategias fundamentales para el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición, no se cuestiona la intensificación y la productividad a nivel mundial ni el apoyo al funcionamiento de los mercados y los sistemas de comercialización.

Si bien la Agenda 2030 señala un objetivo específico para la alimentación (ODS2), refuerza, vincula y contradice este objetivo con otros. En el ODS1 sobre la erradicación de la pobreza, la alimentación resulta igual de clave que en el ODS6 sobre el acceso a agua y/o el ODS12 sobre el consumo y la producción sostenible. De hecho, el ODS13 sobre mitigación y adaptación al cambio climático sitúa la alimentación tan en el centro de su realización como el ODS15 sobre el uso de la tierra y protección de los ecosistemas (OCDE/FAO, 2016). La alimentación está muy presente en el cambio de paradigma que preconiza esta Agenda de desarrollo, pero sin cuestionar el sistema que respalda cómo llega el alimento a la mesa. En la misma línea, la OCDE, las corporaciones agroalimentarias y los mercados alimentarios de Estados Unidos y de la Unión Europea promocionan marcos de seguridad alimentaria que siguen contemplando como única estrategia aumentar la producción y productividad alimentaria.

La propia Unión Europea, con la reforma de la PAC, propone una

agricultura europea más verde y sostenible a partir de 2023, al tiempo que mantiene inercias que siguen beneficiando a los grandes productores con recursos. Sigue reservando grandes cuantías para las grandes explotaciones agrícolas, a pesar de que solo representan el 2% del total, mientras que solo prevé conceder un 10% del presupuesto a las explotaciones con menos de 30 hectáreas. Tampoco se ha avanzado en la paridad de los ingresos de los agricultores respecto a otros colectivos, ya que se impone la desregulación de los mercados y el dominio de los operadores más fuertes de la industria. Lo mismo sucede con la prohibición de la venta a pérdidas, un instrumento clave para evitar la destrucción de valor en la cadena alimentaria que ya existe en algunas legislaciones nacionales. Otra gran ausencia es la exención de que las importaciones respeten el uso de plaguicidas. Es preciso señalar, por último, que los ecoesquemas, que representan el pago directo a prácticas medioambientales beneficiosas, se han fijado en un 25% del presupuesto anual de cada Estado, siendo solo de un 20% los dos primeros años. Los ecoesquemas hacen referencia a aquellas prácticas como el pastoreo extensivo, la rotación de cultivos de mejora o el mantenimiento de la cobertura vegetal viva en los cultivos. Pero también actividades como la agricultura de precisión, que requiere una inversión que solo podrán afrontar las grandes empresas agroindustriales, obteniendo una financiación adicional, aunque sigan usando otras prácticas contaminantes o insostenibles. También se han incluido cuestiones fundamentales como la obligación de que los planes estratégicos nacionales se ajusten a los objetivos del Pacto Verde y sus estrategias como la de De la Granja a la Mesa y de la Biodiversidad y otras no estrictamente medioambientales, como el gasto en bienestar animal (CE, 2021).

A su vez, la globalización comercial impulsada por la OMC no ha dejado de recibir críticas debido a su impacto sobre el sistema alimentario. A pesar de su apariencia democrática (un miembro, un voto), muchas voces han denunciado las asimetrías e injusticias. Siendo vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (2002) declaró que, "[…] los países en desarrollo se ven obligados a abrir su mercado, aunque, a la hora de exportar, se encuentran con medidas antidumping y varias restricciones de los países industrializados". En este mismo año, dos relatores especiales de la ONU para los Derechos Humanos, Joseph Oloka-Onyango (Nigeria)

y Deepika Udagama (Sri Lanka), reclamaron una revisión radical de todo el sistema de liberalización comercial y elaborar una nueva reflexión crítica sobre las políticas e instrumentos del comercio internacional, las inversiones y las finanzas, ya que las normas actuales de la OMC parecen respetar más los intereses de las grandes empresas multinacionales que los propios derechos humanos. Ambos relatores señalan el error de pensar que la globalización es el resultado de las fuerzas del mercado en solitario, ya que los límites dentro de los cuales actúa el mercado se definen desde la política, en negociaciones directas entre los gobiernos que discuten en foros multilaterales como la OMC, donde las luchas de poder siempre están presentes. Por lo tanto, cuestionan el contexto institucional al no contemplar los efectos negativos sobre los derechos de la liberalización comercial y financiera.

Además de estas cuestiones, sin duda importantes, hay otras que se omiten. Por un lado, la particularidad de las cuestiones asociadas al género, la raza y el trabajo. La desigualdad debido a cualquiera de estas tres categorías sigue estando muy presente. Las mujeres y ciertos grupos racializados están en desventaja y representan la mayor parte de las poblaciones que no disfrutan plenamente del derecho a la alimentación. Al tener una condición social inferior y un limitado acceso a recursos, educación y toma de decisiones, así como una normalizada carga de trabajo no remunerado (incluido el trabajo de cuidados), estos colectivos padecen una mayor inseguridad alimentaria y nutricional.

Por otro lado, se omite la financiarización, considerada como clave en las relaciones estructurantes del sistema alimentario dominado por las corporaciones agroalimentarias, ya que ha conducido a una integración cada vez mayor y una recomposición de la cadena agroalimentaria a través del espacio y el tiempo (McMichael, 2015). En tercer lugar, la nutricionalización, que se deriva de la transición de las dietas basadas en vegetales hacia el consumo de proteínas animales, aceites y grasas, azúcares y carbohidratos procesados. Y, por último, la ecología, donde se retoma el concepto de ruptura metabólica para analizar las consecuencias ecológicas de subordinar la agricultura al capital, industrializar la producción de comida y transportarla a grandes distancias. Todas ellas están muy presentes en la transnacionalización de los procesos de promoción de la

seguridad alimentaria y sin embargo se excluyen del consenso en los organismos multilaterales del desarrollo.

El cleptomonopolio

En la Cumbre de la Tierra (ONU, 1992) se aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica. Este excluía expresamente el control sobre los materiales biológicos recogidos antes de su entrada en vigor a finales de 1993. Esto significa que las plantas, animales y hongos recogidos con anterioridad a la Cumbre ya no pertenecerían al país de origen sino al país donde se ubicaran en el momento en que el Convenio se convirtió en ley. Del banco de semillas disponible para la investigación científica y comercial, dos tercios del destinado a cultivos y más del 85% del material animal y microbiano se guarda en bancos del Norte, aunque casi todo tiene su origen en el Sur.

Al mismo tiempo, prácticamente toda la diversidad a la que se le atribuye valor financiero se encuentra fuera del campo de aplicación del Convenio. Para las empresas de biotecnología, establecidas principalmente en el Norte pero que buscan y obtienen semillas del Sur, los beneficios comerciales de ese acuerdo fueron incalculables. Como las empresas privadas se introdujeron en los mercados de semillas del Sur, los agricultores se arriesgaron a tener que pagar todos los años por el producto final de una investigación que les llevó cientos de años y ya les pertenecía.

El sistema creado por el Consorcio de Centros de Investigación para aumentar la seguridad alimentaria (CGIAR), protegiendo la producción de alimentos y a los agricultores pobres del Sur, proporcionó enormes beneficios al Norte. El negocio es un completo cleptomonopolio, ya que transforma las semillas que da gratuitamente el Sur en monopolios de patentes para el Norte (GRAIN, 2008).

Treinta años después del comienzo de la Revolución Verde, el CGIAR inició en 1990 un proceso de renovación para promover una agricultura que garantizara la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Sin embargo, el CGIAR sigue, tras la crisis de 2008, sin considerar las dimensiones sociales, económicas, culturales,

políticas e interpersonales de la alimentación y la agricultura y atribuye la destrucción del medioambiente y el hambre en el mundo solo al crecimiento demográfico. Igual que antes de la crisis de 1973, la única solución que aporta esta institución para acabar con el hambre es la de aumentar la producción mediante métodos intensivos e industrializados de cultivo, ahora con la ayuda de la ingeniería genética.

Sin embargo, así como los rendimientos de las variedades modernas se están estancando o disminuyen, cada vez hay más evidencia de que para la agricultura tradicional, de bajos insumos externos (compleja, diversa y riesgosa), la producción tiene todavía margen para alcanzar su potencial sostenible. Esto no quiere decir que no haya presiones en determinados sistemas agrícolas tradicionales que emplean pocos insumos externos. Tampoco quiere decir que la ciencia no pueda ayudar más allá de las decisiones dominantes que implican adentrarse solo en la agricultura muy dependiente de recursos externos. Significa que existen ecosistemas agrarios tradicionales basados en estrategias y tecnologías locales que pueden aumentar su producción sin necesidad de repetir todo lo que ya en la Revolución Verde se demostró contraproducente.

Sin embargo, la investigación sobre la aplicación de la ingeniería genética a los cultivos modernos está muy asentada. Se utiliza para conseguir un mayor rendimiento por hectárea sin necesidad de más fertilizantes y con autoproducción de herbicida, pero ignorando sus consecuencias. Además, se pasa por alto el riesgo de que pueden reforzar las desigualdades sociales y económicas beneficiando a los agricultores más ricos y a las grandes empresas más que a los agricultores más pobres. La revolución genética está acelerando la tendencia hacia el control de la producción por parte de las corporaciones transnacionales y los que pagarán la mayor parte de la factura serán los agricultores más pobres, así como el medioambiente.

En el sector del maíz, por ejemplo, el control de las nuevas variedades modificadas genéticamente ya está en manos de las corporaciones agroalimentarias más grandes del mundo. Solo en Estados Unidos, diez de estas empresas poseen las patentes y son responsables del 93% de las pruebas efectuadas en los maizales.

Destaca la empresa Cargill, que ya en 1979 abrió su granja de semillas en Australia y comenzó a investigar sobre el sorgo e híbridos de maíz. En la década de 1980, su programa de semillas se lanzó a los mercados asiáticos, comenzando por Filipinas, Pakistán, Indonesia y luego la India. El programa que el Gobierno de Filipinas puso en práctica para fomentar la producción de cereales a fin de incrementar la autosuficiencia del país en materia de alimentación de ganado obligó a los agricultores a usar esta semilla de maíz amarillo híbrido de Cargill. En el sur del país, esas semillas fracasaron de manera catastrófica. El maíz que logró crecer no pudo competir con el forraje importado, especialmente porque las nuevas semillas requirieron el doble de fertilizante que las tradicionales. En el proceso se produjo una importante erosión de suelos y los agricultores fueron perdiendo progresivamente el control sobre sus cosechas. Como se observa, no solo se estrecha el margen de elección de los agricultores, también el de los gobiernos endeudados que ven en estas corporaciones transnacionales la solución al acceso de semillas sin percibir que puede ser fuente de un problema mayor.

La tercera parte de las muestras de semillas tropicales que salen anualmente del CIMMYT termina en manos de transnacionales como Pioneer Hi-Bred y Cargill. Pioneer Hi-Bred obtuvo maíz híbrido del IITA de Nigeria, producto de una investigación que financió el Gobierno de Nigeria y que actualmente se está comercializando desde Zimbabue hasta Tailandia. Mientras tanto, Cargill está comercializando maíz de líneas que obtuvo cruzando del IITA en África oriental y Asia. Al menos cuatro variedades del CGIAR están protegidas en Estados Unidos o Europa por alguna forma de patente para vegetales. La fuente fundamental de este flujo de beneficios hacia el Norte (el banco de semillas) se encuentra en los bancos de genes del CGIAR.

Por otra parte, esta aparente mejora genética desvía cada vez más la función alimentaria del maíz hacia su papel de materia prima para la industria. El 25% de las solicitudes de patentes para maíz modificado genéticamente implican modificar sus aspectos cualitativos. El aumento de fécula es la principal línea de investigación y la base para muchas aplicaciones industriales. Mientras que los agricultores solían trabajar con conjuntos

genéticos amplios para mejorar los sistemas integrados de cultivo, hoy los genes microscópicos se han convertido en materia prima de una creciente industria biotecnológica transnacional de miles de millones de dólares. En este contexto, la situación de los bancos de semillas de los centros de investigación agrícola y el control sobre el CGIAR son decisivos, ya que quien controle el programa de mejora genética y el acceso a los recursos genéticos que lo hacen posible está en condiciones de controlar el futuro de la agricultura.

Los agricultores deberían estar vinculados al proceso de investigación al que se somete la agricultura. La prioridad sobre la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables que se concentran en las ciudades no debería excluir a los productores de alimentos que viven en y del campo. A su vez, la investigación agrícola debería superar los cultivos de grano, ampliamente analizados, y considerar otros parámetros de gestión y sustento donde la diversidad genética deje de reducirse. Por último, habría que incluir a los gobiernos del Sur y las distintas organizaciones afines al desarrollo, y no solo agroalimentarias, dentro de estas estructuras de investigación no solo para mejorar su representatividad, sino también para legitimar los objetivos que se persiguen.

El petróleo que comemos

En julio de 2021, el precio del barril de Brent se situó en 76 dólares, lejos aún de los 115 dólares que llegó a alcanzar a mediados de 2013, pero más cerca que en 2020, cuando, en plena pandemia, se tasaba a 44 dólares. Durante las últimas décadas, la expansión de varias economías en desarrollo del G-20 basadas en la utilización intensiva de recursos naturales y energéticos ha sido la causa principal de la tendencia alcista de los precios del petróleo. En 2008, esa demanda se vio impulsada por la depreciación del dólar estadounidense (divisa de referencia para el mercado petrolero), haciendo que se alcanzaran máximos históricos entre los precios de las materias primas, incluidos el petróleo y los alimentos.

De entre todas las causas que provocaron la subida de los precios de los alimentos en la crisis de 2008, hay dos que suscitan consensos: el debilitamiento del dólar y la ausencia de autorregulación de los mercados ante una demanda excesiva de alimentos. La depreciación del dólar frente a la libra, euro y yen en casi un 30% desde 2002 provocó subidas en los precios del petróleo al tiempo que se produjo una gran afluencia de las reservas de esta divisa en el extranjero (Moreno, 2015). En realidad, la variación de los precios de los alimentos que desató la crisis fue menor en euros. La depreciación del dólar, al deberse al déficit comercial y a bajos tipos de interés real, produjo mayores variaciones sobre los precios de los alimentos que sobre los tipos de cambio. Debido al bajo interés del dólar se incrementó la demanda de alimentos entre los países de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), exportadores de petróleo, pero importadores netos de alimentos.

Todo ello reforzó significativamente la demanda de cereales en Estados Unidos, que se incrementó fuertemente por la producción de etanol, biocarburante proveniente del maíz, cultivo en el que Estados Unidos destaca como primer productor (un tercio de la

producción mundial) y principal exportador (dos tercios de las exportaciones mundiales). Por su doble cosecha anual, el maíz es un cultivo sensible a los acontecimientos y de precio más inestable que el del trigo y el de la soja, de demanda más elástica. El precio del maíz se incrementó un 90% y, dado que no había regulación ni control alguno para limitar el monopolio de los mayores exportadores, los beneficios de su comercio se dispararon. Estados Unidos produjo en la cosecha de 2007-2008 81 millones de toneladas de maíz. El incremento de la demanda del maíz empujó el precio de otros cultivos al verse reducidos y sustituidos por este, mientras que el incremento de superficie de cultivo de maíz ascendió a un 23% y supuso la reducción de cultivo de soja en un 16%, lo que incrementó su precio en un 75%.

Al mismo tiempo, la especulación y la arquitectura financiera se vincularon a la volatilidad de los precios de los alimentos que se dispararon. Este hecho, unido a la desregularización, permitió la creación de burbujas especulativas con patrones distintos a las crisis anteriores. En esta crisis los precios de los alimentos se mantuvieron muy altos más de un año, y al bajar, lo hicieron menos que en otras ocasiones. Tanto el petróleo como los minerales bajaron un 50% frente al 30% que descendieron los precios en los alimentos, lo que sugiere la formación de burbujas especulativas, además de confirmar una tendencia alcista de precios que actualmente continúa.

Pero además de los aspectos específicos de algunos alimentos, el petróleo está conectado directamente a los costes de producción global, incluida la demanda de China y las bajas tasas de interés que condicionan la inversión y que también tienen que ver con los precios de los alimentos. A pesar de que el trigo y el maíz subieran primero, esto condicionó una subida del arroz como respuesta-contagio, un mercado que además resulta más volátil debido a que el 90% de su producción se dirige al consumo interno.

Desde el cultivo, la recolección, la comercialización y hasta el consumo, los alimentos están unidos al petróleo. La maquinización de los sistemas agrícolas industriales y el uso intensivo de fertilizantes y pesticidas químicos han generado una dependencia de los derivados del petróleo y un elevado consumo energético. El

sistema agrícola dominante necesita altas dosis de fertilizantes elaborados con petróleo y gas natural, como amoniaco, urea, etc., que sustituyen los nutrientes del suelo; también requiere plásticos, para los invernaderos y los embalajes y empaquetados del supermercado, para llevar los alimentos a casa (Vivas, 2014). Encontramos un embalaje primario que contiene el alimento, un empaquetado secundario que permite una atractiva exhibición en el establecimiento y, finalmente, bolsas para trasladarlos a casa. Todos ellos derivados del petróleo. Hay que añadir que cada vez se recorren mayores distancias para comprar en las grandes superficies de la periferia, pues cada vez hay que almacenar más comida para evitar su caducidad.

La globalización alimentaria, en su carrera para obtener el máximo beneficio, deslocaliza la producción de alimentos. Como ha hecho con tantos otros ámbitos de la economía, produce a gran escala en los países del Sur para vender en el Norte. Durante la crisis de los alimentos de 2008, debido al encarecimiento del transporte, se observó que los precios de los cereales subieron hasta un 33% más en los países africanos sin litoral que en los costeros.

Tras un año de pandemia, de crisis sanitaria y económica, dado que la desregulación financiera sigue permitiendo la manipulación de los mercados, la subida de los precios del petróleo apunta a una nueva burbuja especulativa. Desde 2013 se revertió la tendencia y se acentuaron los intercambios financieros por el petróleo, hasta ocho veces más que los intercambios reales. Esto abrió la oportunidad para que muchos inversores apostaran por invertir en nuevas perforaciones. La consecuencia es que Estados Unidos ha pasado de una producción de 4,3 millones de barriles diarios de 2008 a 11,7 millones de barriles en 2021. Tanto si el petróleo desciende aún más como si permanece en los niveles vigentes, afectará a las inversiones actuales, pudiendo ser abandonadas y produciendo a la larga una escasez de petróleo que lleve a un aumento extremo de los precios. Que el país de la moneda de referencia para el mercado del petróleo acabe por fortalecerla, al tiempo que es el segundo productor de petróleo mundial y primero de maíz y etanol, traerá consecuencias como las ya vividas durante la crisis de 2008. El cambio climático va a ser un factor determinante tanto en los precios de los alimentos, por cuanto

afecta a la agricultura, como a los precios del petróleo, donde se espera que las políticas de mitigación frenen el crecimiento de su demanda como energía fósil. El petróleo es, además, un componente geoestratégico, por lo que la seguridad alimentaria depende de su integración en la economía mundial y la dependencia de la agricultura industrial.

El oscuro deseo de las tierras ajenas

El fenómeno de la globalización, unido a la desgobernanza, ha dado lugar a un modelo de producción alimentaria que amplía la desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales (mano de obra y recursos naturales), mientras se incrementa la dependencia de insumos (materiales y energía), procedentes de otros territorios.

China, Egipto, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, India, Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos adquirieron o arrendaron tierras fértiles en otros países donde los alimentos no abundan (GRAIN, 2008). El porcentaje de los recursos hídricos renovables utilizados actualmente en Arabia Saudita y Egipto se elevan al 100%. Camboya, que recibió ayuda del Programa Mundial de Alimentos, arrendó campos de arroz en Qatar y Kuwait, mientras Uganda cedió campos de trigo y maíz a Egipto, y Arabia Saudí y Emiratos Árabes se interesaron en Filipinas. Estas iniciativas no solo buscaban asegurar la provisión de alimentos, también perseguían intereses especulativos de los bancos y financieras en Ucrania, Senegal, Nigeria, Rusia, Brasil y Paraguay (Valente, 2011). De hecho, Brasil, con 4,5 millones de hectáreas en manos extranjeras, comenzó a limitar la participación de fondos de inversión (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria de Brasil, 2008). De igual modo Argentina, con el 10% de su territorio vendido o arrendado (Auditoría General de la Nación, 2008), reivindicó la tierra como recurso natural no renovable. Solo el magnate italiano Luciano Benetton posee casi un millón de hectáreas de tierras en la sureña región de la Patagonia. Uruguay, con alrededor del 30% de las tierras cultivables en manos de capitales externos, comercializó más de 6 millones de hectáreas entre 2000 a 2009, de las que más de la mitad fueron adquiridas por extranjeros, fundamentalmente argentinos y brasileños. Durante la crisis de 2008 se evidenció que la soja, el arroz y la deforestación a gran escala atraían capitales de España, Chile y Finlandia, que aumentaron sus posesiones en

Uruguay de la mano de grandes complejos industriales de producción de celulosa (GRAIN, 2008).

En Argentina, el 20% de los productores trabajan en tierras arrendadas, un porcentaje que se duplica en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires (Hiba, 2021). Este sistema, al carecer de planificación y priorizar la rentabilidad a corto plazo fijada en dos años, presiona negativamente el medioambiente, dado que no se contempla el cuidado del suelo, rotación de cultivos o límites a la aplicación de agroquímicos.

Las grandes corporaciones agroalimentarias que controlan tanto las cadenas de producción y comercialización como el sistema financiero en el ámbito global, han desarrollado tecnologías agroindustriales que externalizan este sistema a la vez que los costes ecológicos y sociales. Esto ha supuesto una mayor degradación ambiental, incluyendo la erosión de la biodiversidad y el calentamiento global, además de, como se ha dicho ya, impulsar una tendencia alimentaria donde persisten la desnutrición y el sobrepeso (GRAIN, 2008).

Estas dinámicas destructivas han generado beneficios muy desiguales entre los países y sus poblaciones. Fenómenos como el desvío de recursos naturales de los países periféricos hacia los países más industrializados y los arrendamientos de sus tierras para la explotación y beneficios de terceros, que llegan a suponer en algunos casos un saqueo de la naturaleza y del conocimiento y erosión del derecho campesino, acrecientan las diferencias. El equilibrio ecológico es menos estable en los trópicos, donde se encuentran la mayoría de los países en transición, que en la zona templada. La capacidad de los seres humanos de alterar este equilibrio es mucho mayor: cada vez que se utiliza un recurso en exceso de su capacidad productiva, da lugar a la degradación y el agotamiento, a menudo hasta tal punto que excluye la posibilidad de recuperación en muchas generaciones. El desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria mundial dependen de la utilización cuidadosa de los recursos vivos, del respeto a sus leyes biológicas y equilibrio ecológico y de la adaptación de la producción, el suministro y las reservas a la demanda (FAO, 1973).

Los inversores rapiña, ya mencionados, expandieron su negocio más

allá de los mercados de futuro y acapararon tierras cultivables, insumos e infraestructura. Según un informe de la OCDE y la FAO (2010), la volatilidad de precios se disparó en todo el mundo, alcanzando la compra de tierras agrícolas para la producción de materias primas para la exportación un valor de 14.000 millones de dólares. Los inversores, mayoritariamente multinacionales, se centraron en cultivos rentables como la soja transgénica y en aquellos países con grandes extensiones, en África y América Latina, donde apenas se limita esta práctica. En un foro de inversores agrícolas se señaló a América Latina como el principal lugar para comprar, arrendar y administrar tierras agrícolas con fines de lucro. Las tierras en Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay están entre los activos más preciados en el nuevo mercado global de terrenos agrícolas que surgió de la mano del alza en los precios de las materias primas. Así, con los precios de las materias primas en niveles máximos en los próximos años, la compra de tierras agrícolas es la forma más directa de lucrarse con los cultivos y de aprovechar la revalorización a largo plazo de los terrenos agrícolas.

Esta tendencia a la monopolización y privatización incide también sobre el acervo genético de los países periféricos. La adquisición y/o arrendamiento de tierras tanto por los gobiernos como por las corporaciones que patentan y mercantilizan todas las gamas y variedades del planeta acaparan el patrimonio biológico y cultural. Los países más empobrecidos no solo dejan de dominar sus cultivos: terminan asumiendo patrones de consumo que responden a la rentabilidad más que a la necesidad o idoneidad alimentaria. Para estos países, la seguridad alimentaria pasa a ser sinónimo de dependencia creciente de las importaciones de alimentos que no solo incrementa su vulnerabilidad sobre la suficiencia, también sobre el equilibrio de su economía ecológica y financiera.

Aunque la lógica de compra de tierras esté determinada por la capacidad productiva, el valor de la mano de obra local y la capacidad hídrica, es plausible que se estén comprando tierras únicamente con fines especulativos. Con ello se puede anticipar un aumento de los precios en los próximos años, un fenómeno que Sanz (2000) ha descrito como “bancarización de la tierra”. A su vez, el abaratamiento en los medios de transporte y de la logística integrada intensifican la competencia en los mercados

internacionales, tanto intermedios como finales, en detrimento de los mercados nacionales, donde, a su vez, se reduce más el gasto en investigación agraria. Con todo ello se consolida el apoyo a los monocultivos de exportación y se priorizan solo los cultivos eficientes. Se excluyen, por tanto, las prácticas más sostenibles. Se bloquean y eliminan patrones alternativos de funcionamiento, imponiéndose la lógica corporativa y la apropiación de la riqueza colectiva. Mediante un mecanismo de redistribución del control, las corporaciones agroalimentarias dominan la riqueza creada bajo los criterios de racionalización y el imperativo de la creación de valor financiero y con las ventajas derivadas de la posibilidad de coordinar de forma centralizada las políticas comerciales, de gestión y de innovación.

La filantropía (in)oportuna

La gobernanza alimentaria se decide en el sector privado. La pérdida de capacidad de actuación de los Estados sobre la seguridad alimentaria de su ciudadanía es cada vez más evidente. El mercado y el sistema financiero acaparan la cadena de valor y toman decisiones sobre los rendimientos de las cosechas, sus precios y las dietas. Gobiernos y corporaciones son cómplices de un sistema donde comer computa como un coste y no como un derecho. Un hecho que ha favorecido la incursión de multimillonarios con recetas mágicas para erradicar el hambre del mundo. Vaya por delante que decidir financiar un desafío global siempre es encomiable. Sin embargo, también hay que considerar las consecuencias de gobernar los alimentos desde fuera del sistema.

El coste de oportunidad que supone no hacerlo desde las estructuras creadas para ello significa un cuestionamiento de la ya maltrecha credibilidad de los actores que forman parte del ámbito multilateral, organizado y con un mandato específico. Actores que han acumulado el conocimiento y la práctica en las negociaciones sobre la cuestión se ven desplazados, minusvalorados y/o suplantados. Los actores del sistema se mueven por los canales normalizados, con fisuras, pero institucionalizados, por lo que el seguimiento y objetivos se someten supuestamente a un ejercicio de rendición de cuentas público. Por el contrario, la filantropía no solo escapa del ordenamiento normativo, sino que, además, el hecho de no tener esa responsabilidad se ve con mayor comprensión social, ya que todas sus acciones se vinculan a la donación desinteresada de capital. Por otra parte, que la exención fiscal vaya asociada es un buen incentivo para la causa, aunque es onerosa para el sistema, ya que el Estado deja de percibir a través de los canales reglamentarios (impuestos) una financiación esencial para invertir en el gasto social, mejoras de protección social, etc.

Todo ello se traduce en una acumulación de poder que permite la

influencia política en el sistema desde fuera del sistema. Es decir, influir en las decisiones sin que las decisiones afecten o condicionen el proceder. Para entender mejor sus consecuencias resulta pertinente observar la trayectoria de la Fundación Gates. Un ejemplo representativo es el encuentro en abril de 2021 del Diálogo de Alto Nivel sobre la Alimentación de África. Este foro, creado por esta fundación y organizado a su vez por varios destinatarios de sus donaciones[8], como el Banco Africano de Desarrollo, tiene como objetivo definir una agenda de políticas y financiación para impulsar la Revolución Verde en África. Al evento acudieron 18 jefes de Estados africanos y organizaciones internacionales con actividades en este continente, a su vez receptoras de fondos de la fundación. El foro planteó el compromiso de duplicar la productividad agrícola y fue interpretado como un éxito tras una larga década de resistencia. Y es que la Fundación Bill y Melinda Gates han donado cerca de 6.000 millones de dólares durante los últimos 17 años para mejorar la agricultura africana; pero cabe preguntarse: ¿con qué interés?

Una investigación realizada por la ONG GRAIN (2021) analizó todas estas donaciones. A pesar de la enorme financiación, su estrategia no contempla entablar un diálogo directo con grupos africanos, ni cambios en el enfoque tecnológico, tampoco abordar una agenda de políticas más holísticas e incluyentes. La gran mayoría de las subvenciones acabaron en los grupos de América del Norte y Europa.

De hecho, la investigación aportó conclusiones muy relevantes. En primer lugar, que las donaciones se concentran sobre tecnologías desarrolladas por centros de investigación y corporaciones del Norte que orientan soluciones dirigidas al campesinado pobre del Sur, ignorando las prácticas, las tecnologías y la biodiversidad que este ya posee. De igual forma, la mayoría de sus donaciones fueron a grupos de influencia en favor de la agricultura industrial y organismos transgénicos. Estos organismos modificados genéticamente han acaparado altos porcentajes de las donaciones. Desde la Universidad de Michigan, que obtuvo 13 millones de dólares para crear un centro en África que promoviera la biotecnología, hasta la Asociación Africana de Comercio de Semillas, que obtuvo una donación para que los campesinos

conocieran los beneficios de reemplazar sus antiguas variedades de cultivos por nuevas semillas. La Fundación para la Tecnología Agrícola en África obtuvo 32 millones de dólares para este mismo fin y 27 millones de dólares más para financiar la aprobación y comercialización del maíz transgénico en al menos cuatro países africanos. Aunque la resistencia a los transgénicos es fuerte, en países como Ghana la Fundación para la Tecnología Agrícola en África está logrando que se adopte legislación que los autorice. Desde la Fundación Gates se financia tanto la aceptación pública de los transgénicos en África como la autorización y comercialización de dichos cultivos.

En segundo lugar, se destinaron más de 45 donaciones a políticas o apoyo a quienes tenían que elaborarlas. Desde aquellas que se destinaron a la Universidad de Iowa para apoyar políticas que aumentasen la oferta de nuevas semillas para los agricultores de África hasta la recibida por el Foro Económico Mundial con el fin de apoyar una plataforma para la innovación agrícola y el desarrollo de la cadena de valor. Al mismo tiempo, la Fundación Gates colabora con el Centro Africano por la Transformación Económica y el proyecto del BM sobre fomentar negocios de agricultura y reformas políticas.

Pero lo más inquietante son las exclusiones. Ni un solo dólar para apoyar los sistemas de semillas campesinas, que proporcionan entre el 80 y 90% de todas las semillas usadas en África. A cambio, la Fundación Gates entregó 73 millones de dólares a iniciativas que buscan, esencialmente, introducir nutrientes de forma artificial en uno u otro cultivo comercial sin atender otros esfuerzos más prácticos y culturalmente apropiados para mejorar la nutrición mediante el fortalecimiento de la biodiversidad.

En consecuencia, no se trata de demonizar la filantropía, pero cualquier actividad política es susceptible de ser cuestionada, debe rendir cuentas y responder a los estándares de transparencia. En este sentido, es necesario que las iniciativas filantrópicas que implican o afectan de alguna manera al sistema mundial de alimentos sean supervisadas. El poder económico de la Fundación Gates consigue un poder político en el sistema mundial de alimentos.

¿Comer contamina?

Cuando se hace referencia al impacto ambiental de los alimentos hay que considerar no solo su huella ecológica, sino su capacidad de mitigar el cambio climático. Alimentarse es vital, pero el tipo de cultivos, los recursos elegidos y su utilización, los patrones de consumo y la manipulación de los alimentos tanto dentro como fuera de la cadena de valor son factores definitivos en el impacto ambiental.

El sistema alimentario es responsable del 26% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero lejos de lo que se podría deducir, solo el 18% tiene que ver con los envases, el transporte y la logística. Es decir, el 82% de estas emisiones se deriva de la producción del alimento en sí. Los ingredientes que más emisiones producen de media, ya que los niveles de emisiones varían según el método de producción y los recursos utilizados, se vinculan a la carne de vacuno, cordero y porcino, por este orden, pero también al queso, el chocolate, el café y las gambas. Por lo tanto, la sostenibilidad del sistema alimentario también depende de los patrones de consumo y la responsabilidad individual. La racionalización de las dietas, más allá del sabor, ofrece el doble beneficio de la salud y sostenimiento de los ecosistemas.

Gobernar los alimentos impone prestar atención a sus consecuencias sobre el cambio climático. En el Acuerdo de Paris (2015), la mitigación prevista en el lado de la producción no es suficiente para mantenerse por debajo de los 2 °C de calentamiento. Reservas como el Amazonas ya han empezado a emitir más CO2 del que absorben. Si no se implica la ciudadanía en un compromiso global, dada la complejidad del problema y la falta de acción política, comer será cada vez más insostenible.

Las potencialidades destructivas del sistema alimentario implican grandes costes medioambientales. La intensificación de la explotación y la extracción de los recursos naturales ha

desencadenado una presión inasumible. No solo ha aumentado la productividad de las cosechas de alimentos: también los cultivos para usos alternativos como los agrocombustibles, los granos para la alimentación animal y como fuente de elaboración de todo tipo de mercancías (no propiamente alimentarias) para embalajes. Todo ello lleva aparejado la contaminación y escasez de agua, el impacto sobre el territorio, pero también el maltrato animal.

Del mismo modo, las energías renovables, a través de los cultivos de placas solares y parques eólicos, desplazan cultivos alimentarios más imprevisibles y de menor rentabilidad. Si bien la acción humana ha supuesto siempre una presión sobre estos recursos, el ritmo con el que se ejercía ha permitido su recuperación (tierras en barbecho, por ejemplo). Sin embargo, la aceleración de estos ciclos de sostenibilidad de la naturaleza está provocando la destrucción de ecosistemas enteros, degradación de los sistemas tropicales, pérdidas de cuencas hidrográficas, disminución de integridad del suelo, erosión, la desaparición de la biodiversidad en variedades tradicionales y semillas autóctonas, la disminución del secuestro del carbono y el deterioro del aire (Bernal et al., 2009). Un colapso que a nivel local supone el avance de la desertificación, el agotamiento de minerales y acuíferos, la contaminación de suelos agrícolas y bosques por residuos tóxicos de larga duración (agrotóxicos), las explotaciones agrarias en ruinas, ciudades mineras desérticas y vertederos industriales abandonados. Esta extralimitación está dificultando la regulación del clima, la regeneración de la calidad del aire y el agua, incluso que los propios residuos se reciclen, etc. La actividad agraria profundiza su desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales (mano de obra y recursos naturales), mientras se incrementa la dependencia de insumos (materiales y energía), procedentes de otros territorios.

El ejercicio del derecho a la alimentación implica asumir la responsabilidad de cómo se produce y afecta a los medios de vida rurales la biodiversidad y los sistemas que regulan las funciones del planeta, como los bosques, los suelos o los océanos. Por eso, en la estrategia dominante de erradicar el hambre, la dependencia del petróleo y la presión sobre los recursos debe sustituirse por alternativas que eviten que sean las proyecciones económicas del

agronegocio las que gobiernen. Durante la crisis de 2008, el G-20 se apropió de todas las decisiones sobre la subida de precios de los alimentos y su crisis. Todo lo que se desreguló fue decidido por un exclusivo grupo de países cuyos intereses financieros no responden a la necesidad vital de alimentarse y donde no están representados los países con mayor inseguridad alimentaria. Se priorizó, por tanto, la sostenibilidad financiera en vez de considerar urgente el equilibrio de los ciclos naturales y el tiempo para reponer los ecosistemas con biodiversidad.

El retroceso de la biodiversidad que ha supuesto unificar cultivos, más allá incluso del negocio que supone patentar las únicas semillas viables, es irrecuperable. A pesar de que se disponen de 10.000 especies vegetales distintas para producir alimentos y piensos, solo 150 cultivos alimentan a la mayoría de la población del planeta y apenas 12 cultivos proporcionan el 80% de la energía alimentaria. El 60% de esta energía procede exclusivamente del trigo, el arroz, el maíz y la patata (FAO, 1996b).

La disminución de la biodiversidad agrícola menoscaba la diversidad en la alimentación, impide incrementar la producción de alimentos, los ingresos y afrontar las limitaciones ambientales (FAO, 2011). Si no se preserva la diversidad genética, se tendrá menos capacidad de enfrentar el cambio climático. Las variedades de raíces más profundas, si se combinan con prácticas agronómicas adecuadas, pueden retener más carbono en el suelo. También se pueden considerar otras variedades de forrajes para que los rumiantes emitan menos metano, y variedades que precisen menos nitrógeno y, por tanto, rebajen la necesidad de fertilizantes y a su vez emitan menos óxido nitroso. Una diversidad que se sustenta en las variedades nativas prácticamente barridas por la biotecnología, pero también por otras prácticas que persiguen la mitigación del cambio climático.

Todas las presiones que se derivan de la comida, y el medio ambiente debe encajar, son cuestiones de primer orden en la sostenibilidad de un ejercicio vital. Pero comer también es cultura, un modo de vida, una decisión diaria donde se rehúsa la información del origen y procedimiento de la comida. Significa racionalidad en la adquisición y consumos para evitar los

desperdicios y enfermedades. Pocas decisiones están tan ligadas a sus consecuencias, pocas nos interpelan tanto en nuestra responsabilidad individual.

Epílogo

Este libro ha tratado de explicar la globalización del sistema mundial de los alimentos desde una perspectiva crítica. Se han señalado todas aquellas cuestiones que impiden en 2021 tener un mundo sin hambre a pesar de producir alimentos suficientes. Pero ¿es posible revertir esta paradoja?

La crisis de 2008 ha aumentado la vulnerabilidad de los actores del sector y reducido la autonomía del Estado. En paralelo, la integración económica y comercial del mercado de alimentos no ha contribuido a formular políticas públicas en una escala diferente (el Estado se encoge mientras el mercado se expande). Sin esta gobernanza de la seguridad alimentaria no hay garantías para las decisiones en beneficio de los intereses colectivos. Durante esta crisis, los Estados más enriquecidos han ralentizado el presupuesto del gasto público (incidiendo negativamente en la seguridad alimentaria), mientras que, en el caso de los países en transición, ese gasto se ha estancado o incluso retrocedido. Esto apunta a una correlación entre la vulnerabilidad de los Estados con la sostenibilidad o beneficios de la globalización. Es posible que esta correlación no sea determinista, es decir, no implica necesariamente que con la globalización disminuya el margen de los gobiernos, o estos deban restringir el gasto social o incidir negativamente sobre la seguridad alimentaria. Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que, al menos en el caso de la seguridad alimentaria, los países en transición son particularmente vulnerables a las consecuencias más negativas de las dinámicas de globalización alimentaria.

De todo ello se desprende que la promoción de la seguridad alimentaria debe actuar en dos niveles. Primero en un nivel nacional, donde el Estado debe proteger globalmente su seguridad alimentaria y conectarse con otras fuerzas sociales y otros Estados. Segundo, en otro nivel de ámbito internacional, donde no tiene lugar un orden entre Estados, sino que es un orden dentro de una

economía mundial donde la seguridad alimentaria obedece a un modelo de producción y financiación dominante que penetra en todos los países y se vincula con otros modos de producción subordinados. La globalización supone un desafío para la seguridad alimentaria cuando deja que estos dos planos se superpongan. Los Estados se arriesgan así a perder el control frente a instituciones multilaterales que apoyan el agronegocio y que carecen de legitimidad democrática.

La estructura internacional surgida a partir de la crisis de 2008 es una estructura de incongruencia normativa, material y disfuncional para la promoción de la seguridad alimentaria. En primer lugar, se consolida la regulación insuficiente del sistema agroalimentario, una reducción del gasto social y la priorización de las lógicas de mercado y del sistema financiero frente a la ética del alimento como una necesidad básica. Pese a que los Estados más industrializados consiguen niveles suficientes de alimentación, cada vez resulta más complejo sortear la vulnerabilidad de ciertos colectivos en estos países. De ahí que los desafíos aparezcan al enfrentarse a una congruencia normativa que supone la sintonía entre la ideología a favor de la desregulación financiera y las instituciones que la respaldan. Las preferencias de los actores que manejan activos financieros agrícolas consiguen ser representados por los Estados (desreguladores) y los organismos multilaterales financieros (G-20, FMI y BM), permitiendo que especulen con alimentos, tanto en las bolsas como en los sistemas bancarios fantasmas. Ante esta estructura, el sistema de la ONU y la sociedad civil organizada responden vagamente. Sus instrumentos son otros y los planos no se cruzan. La estructura originada tras la crisis de 1973 solo promueve medidas securitarias para responder a las condiciones cambiantes de la economía mundial y a las propias percepciones de los Estados sobre su situación nacional, pero no para potenciar el alimento como un bien global. Tras la crisis de 2008, la situación permanece invariable.

Este anacronismo funcional crea un desfase entre las instituciones específicas de la agroalimentación, que se mueven en la economía real, frente a las financieras, que lo hacen en la economía especulativa. En la crisis de 2008 no solo no se evitó, sino que se promovió la volatilidad en los precios de las materias primas de

grano a semejanza de otros activos financieros. Que los alimentos fueran vitales no supuso ninguna limitación, y que más de 1.000 millones de personas pasaran hambre, tampoco.

Bibliografía

Obras de autores

Beck, U. (2005): Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, Paidós, Madrid.

Benz, A. (2010): El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Boron, A. (2000): Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo, colección Sección Obras de Política y Derecho, CLACSO, Buenos Aires.

Burch, D. y Lawrence, G. (2009): "Towards a third food regime: behind the transformation", Agriculture Human Values, vol. 26.

Buzan, B. y Waever, O. (2009): "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory", Review of International Studies, nº 35, pp. 253-276.

Buzan, B.; Wæver, O. y De Wilde, J. (1998): Security: a new framework for analysis, Lynne Rienner Publishers, Londres.

Carpintero, O. (2009): "El poder financiero de los grandes grupos empresariales. Los nuevos 'creadores' de dinero", en Aguilera, F. y Naredo, J. M. (eds), Economía, poder y megaproyectos, Fundación César Manrique, Las Palmas.

Carranco, L. (2011): "Estados Unidos del 2007 al 2010 se inyectó dólares equivalentes al 35% de su PIB", Observatorio Económico Latinoamericano, 16 de mayo.

De Castro, J. (1955): Geopolítica del hambre, Raigal, Buenos Aires.

Cox, R. (1992): "Multilateralism and World Order", Review of International Studies, vol. 18, nº 2.

— (1996): "Social Forces. States and World Orders: Beyond International Relation Theory", en Cox, R. y Sinclair, T. J., Approaches to World Order, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 97-101.

Cho, D. (2008): "A Few Speculators Dominate Vast Market for Oil Trading", Washington Post, 21 de agosto.

Costafreda, A. y Cortés, H. (2021): América Latina: ¿una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?, Fundación Carolina/AECID.

Dahoud, Y. (2011): "Mauritanias Bouazizi died today", Dekhnstan, Press Mauritania, 23 de enero

De Schutter, O. (2010): Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to reduce the risks of price volatily, ONU, Nueva York.

EAT (2017): Annual Review, Centre for Food Policy City University London, Londres.

Edwards, B. (2004): "A World of Work. A Survey of Outsourcing", The Economist, 13 de noviembre.

Falk, R. (2002): La globalización depredadora, Siglo XXI, Madrid.

Feldstein, M. (ed.) (2003): Economic and Financial Crisis in Emerging Markets Economies, National Bureau of Economic Research (NBER) y Chicago University Press, Chicago.

Fernández, G. (2013): Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores. Bases para un encuentro necesario, Hegoa, UPV/EHU, Bilbao.

Freeman, O. (1970): Un mundo sin hambre, Diana, México.

Freeman, R. (2010): “¡Es la ‘financiarización’!”, Revista Internacional del Trabajo, vol. 129, nº 2.

Friedmann, H. y McMichael, Ph. (1989): “Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present”, Sociologia Ruralis, vol. 19, nº 2, pp. 93-117.

Gana, A. (2012): “The Rural and Agricultural Roots of the Tunisian Revolution: When Food Security Matters”, International Journal of Sociology of Agriculture and Food, vol. 19, nº 2, pp. 201-213.

Gardner, G. y Halweil, B. (2000): “Escaping Hunger, escaping Excess”, World Watch, vol. 13, nº 4, p. 24.

Garret, G. (2000): “The causes of globalization”, Journal of Comparatives Political Studies, vol. 33, nº 6-7, pp. 941-991.

Gill, S. (1995): “Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism”, Millennium-Journal of International Studies, vol. 24, nº 3, pp. 399-423.

— (2008): Power and Resistance in the New World Order: Fully Revised and Updated, Palgrave Macmillan, Londres.

Gill, S. y Law, D. (1993): “Global hegemony and the structural power of capital”, en Gill, S. (ed.), Gramsci. Historical Materialism and International Relations, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 93-124,

Gilpin, R. (1987): The Political Economy of International Relations, Princeton University Press, Princeton.

Goedde, L.; Horii, M. y Sanghvi, S. (2015): Pursuing the global opportunity in food and agribusiness, McKinsey & Company Report.

Guha, K. (2009): “Bernanke Will Reach Out to Critics”, Financial Times, 26 de agosto.

Guinea, M. (2013): “El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior”, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, UNISCI discussion papers, nº 31.

Harvey, R. (1989): Las condiciones de la posmodernidad, Amorrortu, Buenos Aires.

Heffernan, W. (1999): Consolidation in the food and agriculture system, informe del National Farmers Union.

Held, D. (1997): La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita, Paidós, Barcelona.

Henson, S. y Readon, T. (2005): "Private agri-food standards: Implication for food policy and the agri-food system", Food Policy Review, vol. 30.

Hiba, J. (2021): "Legislación sobre la tierra ahoga la agricultura sostenible en Argentina", Diálogo Chino, 12 de enero.

Hobsbawm, E. (1994): Historia del siglo XX, Penguin Books, Vintage Books.

Hoddinott J. y Cohen, M. (2007): "Renegotiating the Food Aid Convention: Background, Context an Issues", IFPRI discussion paper 00690.

Holt-Giménez, E. y Shattuck, A. (2011): "Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation?", Journal of Peasant Studies, vol. 38, nº 1, pp. 109-144.

Hudec, R. (1987): Developing countries in the GATT legal system, Cambridge University Press, Cambridge.

Kaldor, M. (2005): "Cinco acepciones de la sociedad civil global", Claves de Razón Práctica, nº 149, pp. 30-35.

Kaul, I.; Grunberg, I. y Stern, M. (1999): Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Oxford University Press, Oxford.

Keohane, R. Y Nye, J. (1998): Poder e interdependencia. La política mundial en transición, GEL, Buenos Aires.

Kerckhoffs, T.; Van Os, R. y Vander Stichele, M. (2010): "Financing

Food: Financialisation and Financial Actors in Agriculture Commodity Markets", en UNCTAD, La crisis económica mundial: fallos sistémicos y remedios multilaterales, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Konefal, J.; Mascarenhas, M. y Hatanaka, M. (2005): "Governance in the agro-food system: Backlighting the role of transnational supermarket chains", Agriculture and Human Values, vol. 22.

Kouddous, S. (2011): "Crackdown in Cairo", The Pulitzer Center, 29 de enero.

Kron, J. (2011): "Protests in Uganda over rising prices grow violent", The New York Times, 21 de abril.

Lehrer, N. (2018): "US farm bills and the 'national interest': an historical research paper", Cambridge University Press, Cambridge.

Lines, T. (2010): "Speculation in food commodity markets", informe encargado por el World Development Movement.

Linklater, A. (1982 [1990]): Men and Citizens in the Theory of International Relations, 2ª ed., Macmillan, Londres.

Lyson, T. y Lewis, R. A. (2000): "Stalking the wily multinational: Power and control in the US food system", Agriculture and Human Values, vol. 17.

Malthus, T. (1798): An Essay on the Principle of Population, J. Johnson, Londres.

Marsh, D.; Smith, N. J. y Hothi, N. (2006): "Globalization and the State", en Hay, C.; Lister, M. y Marsh, D., The State, Palgrave, Nueva York.

Mauleón, J. R. (2004): "El sistema alimentario como área de estudio para la sociología", VI Congreso Vasco de Sociología - Grupo 14. Sociología rural y del sistema alimentario, Bilbao.

McKeon, N. (2015): Food Security Governance: Empowering comunities, regulating corporations, Taylor and Francis Group, Routledge.

McMichael, P. (2014): “Historicizing food sovereignty”, Journal of Peasant Studies, vol. 41, pp. 933-957.

— (2015): Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias. Perspectivas agroecológicas, Icaria, Barcelona.

Michalet, C. (1976): El capitalismo mundial, Quadrige, Presses Universitaires de France, París.

Montagut, X. y Vivas, E. (coords.) (2007): Supermercados, no gracias. Grandes cadenas de distribución, impactos y alternativas, Icaria, Barcelona.

Montebourg, A. (2011): “Transformer la République”, Après-Demain, vol. 17, pp. 11-12.

Moreno, M. A. (2015): “El peligroso juego político en la manipulación del precio del petróleo”, Blog Salmón, El País, 14 de enero.

Paarlberg, R. (1985): Food Trade and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca, NY.

Pinstrup-Andersen, P. y Derrill D. (2011): “Food Policy for Developing Countries: The Role of Government in Global, National, and Local Food Systems”, Cornell University Press, Ithaca y Londres.

Porter, M. (1998): Competitive Advantage: Sustaining and Creating Superior Performance, The Free Press, Nueva York.

Przeworski, A. y Messenguer, C. (2005): “Globalization and democracy”, en Bardhan, P.; Bowles, S. y Wallerstein, M. (eds.), Globalization and egalitarian distribution, Princeton University Press, Princeton.

Rodgers, G.; Lee, E.; Swepston, L. y Van Daele, J. (2009): La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009, OIT, Ginebra.

Rodrik, D. (2011): La paradoja de la globalización, Antoni Bosch, Barcelona.

Rojas, P. y Sepúlveda, S. (1999): ¿Qué es la competitividad? Competitividad de la agricultura: cadenas agroalimentarias y el impacto del factor localización espacial, folleto nº 2, ILCA, San José.

Rosenau, J. (2003): Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization, Princeton University Press, Princeton.

Sanahuja, J. A. (2005): "Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods", en González, M. y Mesa, M. (coords.), Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), Barcelona, pp. 99-123.

— (2008): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 297-384.

— (2009): "Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo", en Mesa, M. (coord..), Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario CEIPAZ 2009-2010, Fundación Cultura de Paz, Icaria, Madrid, pp. 27-62.

Sands, D. C.; Morris C. E.; Dratz, E. A. y Pilgeram, A. (2009): "Elevating optimal human nutrition to a central goal of plant breeding and production of plant-based foods", Plant Science, vol. 177, nº 5, pp. 377-389.

Sanz, J. (2000): "El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos", en Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J. (eds.), Agricultura y sociedad en el cambio de siglo, McGraw Hill, Madrid, pp. 143-179.

Sen, A. (1981): Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation, Oxford University Press, Oxford.

Sen, A. y Nussbaum, M. (1993): The Quality of Life, Clarendon Press, Oxford.

Sorensen, G. (2004): Economic Globalization and State Transformation. The Transformation of the State, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 23-45.

Stiglitz, J. (2002): La globalización y sus descontentos, Taurus, Madrid.

Strange, S. (1985): "Protectionism and World Politics", International Organization, vol. 39, nº 2.

— (2001): La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial, Icaria, Barcelona.

Valente, M. (2011): "Límites a la compra de tierras por parte de empresas extrajeras", Periodismo Humano.

Vivas, E. (2014): El negocio de la comida. ¿Quién controla nuestra alimentación?, Icaria, Barcelona.

Williamson, J. (1990): What Washington Means by Policy Reform, Instituto de Economía Internacional, Washington D.C.

Windfuhr, M. y Jonsén, J. (2005): Food sovereignty: towards democracy in localized food systems, FIAN ITDG Publishing.

Ziegler, J. (2007): L'Empire de la honte, Fayard, París.

— (2012): "Los amos del mundo deciden a diario quién va a morir de hambre" 20 Minutos, 31 de mayo.

Informes institucionales

Banco Mundial (2007): Assistance to agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review, Washington D. C.

— (2008): Value Chains and Small Farmer Integration, Agriculture for Development, LCSAR Agriculture and Rural Development, Washington D. C.

— (2010): Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?, Washington D. C.

Comisión Europea (2009): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas [disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0025&from=EN] .

— (2021) De la Granja a la Mesa: hacia unos alimentos más saludables y sostenibles en Europa [disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/].

CEPAL (1975): Estudio Económico de América Latina (E/CEPAL/L.250), Santiago de Chile.

— (2009): "América Latina y el Caribe: series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", Cuadernos Estadísticos, nº 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile.

CONGD (2019): Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo sostenible, Madrid.

ETC Group (2009): "Who Will Govern? Rome's Food Summit may determine who decides who will eat", Comuniqué nº 103.

FAO (1950): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1955): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1958): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1961): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1967): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1972): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1973): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1974): Informe de la Conferencia de la FAO, 170 periodo de sesiones, 10-29 de noviembre de 1973, C 73/REP, Roma, pp. 59-60.

— (1975): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1977): El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma.

— (1996a): Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma.

— (1996b): El Informe sobre el estado de los recursos fitogenéticos del mundo.

— (2000): El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1999: Enseñanzas de los últimos cincuenta años, Roma.

— (2002): Nutrición humana en el mundo en desarrollo, Roma.

— (2004): Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Roma.

— (2009): Perspectivas alimentarias, Roma.

— (2010): Perspectivas alimentarias, Roma.

— (2011): El segundo informe sobre el estado de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el mundo, Roma.

— (2012): 32ª Conferencia regional de la FAO en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, del 26 al 30 de marzo.

— (2015a): 70 Años de la FAO (1945-2015) División de Comunicación Corporativa de la FAO, Roma.

— (2015b): El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo, Roma.

— (2021): El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo, Roma.

FAO-PMA (2021): “Hunger Hotspots”, sitio web, Venezuela.

FAO-OPS (2017): Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

FMI (2009): Perspectivas de la economía mundial: El desplome económico mundial pone a prueba las políticas, Washington D. C.

— (2011): Perspectivas de la economía mundial: Las tensiones de una recuperación a dos velocidades. Desempleo, materias primas y flujos de capital, Washington D. C.

GATT (1967): Elements for an International Wheat Agreement, GATT, Ginebra.

GRAIN (2008): “Seized: The 2008 landgrab for food and financial security”, GRAIN, 24 de octubre.

— (2021) “Cómo empuja la Fundación Gates al sistema alimentario en la dirección equivocada”, GRAIN, 25 de junio.

GRAIN y RAFI (1996): “Agricultural Research for Whom?”, The Ecologist, noviembre/diciembre.

Ibbotson Associates (2006): Strategic Asset Allocation and Commodities, PIMCO, Chicago.

LVC (2007): Declaración de Nyéléni en Selingue, Malí, 27 de febrero.

— (2008): V Conferencia Internacional de La Vía Campesina en Maputo, Mozambique, 20 al 24 de noviembre.

OCDE/FAO (2010): Perspectivas agrícolas 2010, París.

— (2016) Agricultural Outlook 2016-2025, OCDE Publishing, París.

OMC (1994): Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.

— (2008): Informe sobre el comercio mundial. Tendencias del Comercio Internacional.

OMS (2016): Obesity and overweight, hoja informativa Nº 311, Ginebra.

ONU (1992): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra), 3 al 14 de junio, Río de Janeiro.

— (2015a): Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Asamblea General de la ONU, Nueva York.

— (2015b): Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Acuerdo de París.

— (2021) Pre-Cumbre de los sistemas alimentarios.

OXFAM (2015): La realidad de la Ayuda 2014, disponible online.

UNCTAD (1965): Trade and Development Report, UN, Ginebra.

— (1968): Trade and Development Report, Ed. UN, Ginebra.

— (1970): Trade and Development Report, UN, Ginebra.

— (1985): Trade and Development Report, UN, Ginebra.

— (1991): Trade and Development Report, UN, Ginebra, pp. 57-81.

— (2010) Trade and Development Report, UN, Ginebra.

UNICEF (2021): Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables, Ginebra.

US (1933): Agricultural Adjustment Act of 1933, pub. L., nº 73-10, 48 Stat. 31.

Otros recursos

BLOOMBERG: www.bloomberg.com/

BASILEA: Objetivo e integrantes, www.bis.org/bcbs/index.htm

BRASIL: Constitución de la República Federativa 1988, https://goo.gl/koBzZq

BOLIVIA: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia,

www.harmonywithnatureun.org/

CGIAR: www.cgiar.org

CIAT (2007): "¿Qué es el Comercio Justo?", 15 de abril.

ECOLOGISTA, EL (2011): www.xuliocs.com/webdirecolx.html

ECUADOR: Constitución República de 2008, www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf

FREEDOM HOUSE: Freedom in de world 2021, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/democracy-crisis

G-20: Misión y objetivos del grupo, https://web.archive.org/web/201105 04233459/http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx

GRAIN: www.grain.org/es

INCAP: Definición de Seguridad Alimentaria y nutricional, http://181.114. 20.50/index.php/en/

ÍNDICE MUNDIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA de 2016: http://food securityindex

LAND MATRIX PARTNERSHIP: https://landmatrix.org/en/about/

NAFTA: Objetivos y artículos del Tratado, www.nafta-sec-alena.org/

Home/Welcome

RAFI: https://rafiusa.org

URGENTE24 (2013): Hambre transgénica en África, https://urgente24.com/216177-bono-y-monsanto-filantropia-snobista-en-africa

VENEZUELA: Constitución de la República Bolivariana de 2007, www.oas.org/es/

WORLDOMETER: Estadística de la Población mundial en tiempo real,

www.worldometers.info/es/

NOTAS

1 . En este libro se ha optado por la categorización de los países de desarrollo en transición, acotada como “países en transición”. Esta denominación permite contemplar un análisis de mayores dimensiones que el del nivel de renta para entender las necesidades y capacidades ante las causas estructurales de la pobreza. Para avanzar hacia una agenda global renovada como la Agenda 2030 es preciso un enfoque que trate las desigualdades en todas sus dimensiones e identifique los retos de la gobernanza del desarrollo (Costafreda y Cortés, 2021).

2 . Aquí se hace referencia a la seguridad alimentaria solo en términos de política pública nacional que cada gobierno establece para garantizarla. En adelante, el concepto de seguridad alimentaria se ampliará para hacer referencia a todas aquellas dimensiones necesarias para que el alimento cumpla su función.

3 . El G-7 está integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón.

4 . Ver mapa de suelos del mundo de la FAO/UNESCO, París, 1964.

5 . Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

6 . Se elige esta denominación para caracterizar a los especuladores ajenos al sector alimentario que, aprovechando la situación de subida de los precios, entran en el sistema financiero con la intención de inducir volatilidad y conseguir ganancias. A diferencia de los especuladores tradicionales, estos no están dentro del sistema agroalimentario, solo se aprovechan de la coyuntura. Compran y venden cosechas a futuro mucho antes de que estas se lleguen a producir.

7 . En octubre de 2021 se celebrará la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios para entablar compromisos y medidas mundiales que transformen los sistemas alimentarios, no solo para erradicar el hambre, sino también para reducir la incidencia de las enfermedades relacionadas con la alimentación. Una cumbre en la que el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, insta a toda la ciudadanía a actuar de forma colectiva para cambiar radicalmente.

8 . Destacan la Alianza por la Revolución Verde en África, creada en 2006 por la Fundación Gates y la Fundación Rockefeller; la Fundación para la Tecnología Agrícola en África; y numerosas organizaciones internacionales (Banco Mundial, agencias de las Naciones Unidas, etc.).

Índice

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LA GLOBALIZACIÓN ALIMENTARIA

El desplazamiento del Estado

La emergencia de nuevos actores

Las fracturas alimentarias

La lógica productivista

El sistema financiero imperante

La tecnología: ¿al servicio de quién?

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA DEL HAMBRE

La doble carga de la desnutrición y la obesidad

Los sistemas alimentarios

El imperio corporativo

El coste de asegurar la comida

La otra seguridad alimentaria

Las vaguedades de la Agenda 2030

CAPÍTULO 3. LAS CRISIS ALIMENTARIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

La ruptura de 1973

La Revolución Verde

Las ideas que deconstruyeron el sistema alimentario de posguerra

La crisis de 2008 y el rescate del sector privado

La especulación financiera sobre la canasta básica

La Primavera Árabe y el precio del pan

CAPÍTULO 4. GOBERNAR LOS ALIMENTOS

Erre que erre

El cleptomonopolio

El petróleo que comemos

El oscuro deseo de las tierras ajenas

La filantropía (in)oportuna

¿Comer contamina?

EPÍLOGO

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS